

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

MARIA GORETE DA GAMA E SILVA

**PROJETO DE URBANIZAÇÃO EMPREENDIMENTO RIACHO DOCE: A
CONTRADIÇÃO ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA NO PROCESSO DE
GESTÃO DEMOCRÁTICA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**

Belém

2010

Maria Gorete da Gama e Silva

**PROJETO DE URBANIZAÇÃO EMPREENDIMENTO RIACHO DOCE: A
CONTRADIÇÃO ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA NO PROCESSO DE
GESTÃO DEMOCRÁTICA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço social.

Orientadora: Profa. Dra. Joana Valente Santana

Belém

2010

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –
Biblioteca Central/ UFPA, Belém-PA**

Silva, Maria Gorete da Gama e. Projeto de urbanização Empreendimento Riacho Doce: a contradição entre o discurso e a prática no processo de gestão democrática do governo do Estado do Pará/Maria Gorete da Gama e Silva; orientadora Profª Drª– Joana Valente Santana 2006.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas-ICSA, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social-PPGSS, Belém, 2010.

1. Políticas Públicas– Belém (PA). 2. Política Urbana – Belém (PA). 3 Projeto de urbanização.. 4. Participação Social. I. Título

CDD

Maria Gorete da Gama e Silva

**PROJETO DE URBANIZAÇÃO EMPREENDIMENTO RIACHO DOCE: A
CONTRADIÇÃO ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA NO PROCESSO DE
GESTÃO DEMOCRÁTICA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
– Curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Pará,
como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestra em
Serviço social.

Defesa: Belém, 05 de julho de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Profª Drª. Joana Santana Valente - Orientadora

Profª Drª. Maria Elvira Rocha de Sá – Examinadora interna

Profª Drª. Ana Klaudia de Almeida Viana Perdigão- Examinadora externa

Belém-Pa

2010

Aos meus filhos que nessa jornada, mesmo com tão pouca idade entenderam as minhas ausências, meus momentos de preocupação e até de irritação, porém se colocaram sempre do meu lado dando-me carinho e afeto.

AGRADECIMENTOS

Desde que iniciei minha vida acadêmica cruzaram meu caminho muitas pessoas, algumas passaram e me deixaram aprendizados importantes, outras ficaram e desde então junto comigo sonham, questionam e lutam por princípios que acreditamos serem os que construirão uma sociedade justa e igual social e economicamente para todas e todos.

Estas pessoas com suas ações e experiências (intelectuais, profissionais, saberes populares), contribuem e enriquecem minhas convicções em tais princípios e minha escolha profissional. Portanto, as indico e, meus agradecimentos.

Primeiro ao meu Deus, divindade suprema que me deu sabedoria, força e determinação nos momentos em que as busquei por achar que não era mais possível continuar. Jamais o negarei.

A minha família (mãe, irmãs e irmãos, filhos e esposo) que me deram todo o apoio necessário objetiva e subjetivamente.

A minha amiga Elizabeth (Beth), que me confortou quando, nos momentos de angústias trazia-me ânimo de forma sábia.

A minha amiga Eunice, por se dispor a escutar minhas histórias, meus problemas se colocando sempre a colaborar no que fosse possível para amenizar as situações difíceis.

À minha orientadora Joana Valente que com garra, perseverança, fibra e sabedoria me orientando do início ao fim deste trabalho. Sei que não foi tarefa fácil, porém, nunca se mostrou desestimulada, ao contrário, sempre otimista dava-me força. Por isso, admiro sua determinação e seu compromisso enquanto intelectual e profissional comprometida com a formação acadêmica crítica.

À Professora, companheira e amiga Maria Elvira Sá, por muitas vezes ter disponibilizado seu valioso e curto tempo para me ouvi, me indicar o caminho pelo qual deveria percorrer com minha pesquisa, minhas leituras, minhas observações, bem como colocou a minha disposição seu acervo bibliográfico tão valioso. Muito OBRIGADA.

À Sandra Helena Cruz que sempre está presente em minha vida contribuindo com seus conhecimentos teóricos, experiências profissionais e enquanto ativista na luta por uma cidade de todas e todos.

À Cássia e a Regiane que me ajudaram no levantamento e coleta de material bibliográfico no momento inicial da pesquisa.

As meninas do PARU, que sempre estavam à disposição para colaborar com qualquer coisa que eu precisasse. A todas e todos que de alguma forma contribuíram para esse resultado: minha Dissertação de Mestrado ABRIGADA.

Os avanços na conquista e garantia de direitos básicos, ao longo da história dos homens nos diferentes quadrantes da terra, estão diretamente relacionados à capacidade de luta e resistência à barbárie daquelas frações das classes sociais às quais esses direitos são negados. (Maria Elvira Rocha de Sá)

RESUMO

Este trabalho discute as múltiplas determinações exógenas e endógenas que envolvem o processo de participação popular desenvolvido pelo Governo do Estado do Pará, mediante sua Política de Desenvolvimento Urbano, possuindo como recorte temporal o Projeto Urbanístico Empreendimento Riacho Doce e possui o compromisso de identificar e analisar as diretrizes presentes na concepção de planejamento do Governo do Estado do Pará, verificando em que medida há articulação entre essas diretrizes e o processo de participação popular desenvolvido no referido Projeto de urbanização, considera-se que a participação popular se utilizada como instrumento de emancipação e democratização do uso e ocupação do solo urbano em Belém, invertendo as prioridades historicamente elitistas, contribuirá na construção de uma cidade justa socialmente.

Palavras-chave: Contradição, participação popular, gestão democrática, Política Urbana, planejamento, Governo do Estado do Pará.

ABSTRACT

This paper discusses the multiple exogenous and endogenous determinations about the process of popular participation developed by the Government of Pará State, through its Urban Development Policy, with minimum time frame Urban Development Project Sweet Stream and has a commitment to identify and analyze these guidelines in the design planning of the Government of Pará, checking the extent to which there are links between these guidelines and the process of popular participation in that project developed urbanization, it is considered that popular participation is used as an instrument of liberation and democratization of use and occupation of urban land in Bethlehem, reversing the priorities historically elitist, will contribute to building a socially just city.

Keywords: Denial, popular participation, democratic management, Urban Policy, Planning, Government of the State of Pará

LISTA DE TABELAS, QUADROS, MAPAS E FIGURAS

Mapa – 1. Mapa da área de abrangência do Projeto Empreendimento Riacho Doce- p. 103

LISTA DE SIGLAS

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAO - Comissão de Acompanhamento de Obras
CEF - Caixa Econômica Federal
CES - Conselho Econômico e Social
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CODEM - Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
COFIS - Comissão de Fiscalização de Obras
COHAB - Companhia de Habitação do Estado do Pará
COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará
CHISAM - Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitana e Políticas Urbanas
CURA - Projetos Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
DC - Desenvolvimento de Comunidade
DNERU - Departamento Nacional de Endemias Rurais
DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento
ETE - Estação de Tratamento de Esgoto
FMI - Fundo Monetário Internacional
IAGUA - Instituto Amazônico de Planejamento e Gestão Urbana e Ambiental
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESP - Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará-
JK - Juscelino Kubitschek
ONU - Organizações das Nações Unidas
OEA - Organizações dos Estados Americanos
OP - Orçamento Participativo
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PDL - Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal
PDGB - Plano de Desenvolvimento da Grande Belém
PDM - Plano de Diretrizes Metropolitanas
PMBI - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
PND - Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PPA - Plano Plurianual

PPI - Projetos Prioritários de Investimentos

PROSANEAR - Programa de Saneamento para População de Baixa Renda

PT - Partido dos Trabalhadores

PTTS - Projeto Trabalho Técnico Social

SEDURB - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional

SESP - Serviço Especial de Saúde Pública

SNM - Serviço Nacional de Malária

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UAS - Urbanização de Assentamentos Subnormais

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	O ESTADO CAPITALISTA E O PLANEJAMENTO URBANO	20
1.1	O ESTADO CAPITALISTA E O PLANEJAMENTO URBANO	21
1.2	A LÓGICA DO PLANEJAMENTO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA	33
1.3	APONTAMENTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR	42
2	URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E PLANEJAMENTO URBANO	47
2.1	PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA	47
2.2	O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL	59
3	PROJETO DE URBANIZAÇÃO EMPREENDIMENTO RIACHO DOCE: A CONTRADIÇÃO ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA NO PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA	78
3.1	OCUPAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO DE BELÉM	78
3.2	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA OCUPAÇÃO URBANA DA ÁREA RIACHO DOCE E A PROPOSTA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	95
3.3	PROJETO DE URBANIZAÇÃO DA ÁREA RIACHO DOCE	102
3.4	ANÁLISE DA CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PROJETO DE URBANIZAÇÃO EMPREENDIMENTO RIACHO DOCE: o faz de conta da participação popular.	109
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
	REFERÊNCIAS	130

INTRODUÇÃO

O planejamento urbano no Brasil tem seguido uma orientação e prática considerada tradicional e tecnocrática à medida que não incorpora a opinião dos usuários das políticas públicas, isto é, a opinião dos moradores da cidade. A cidade de Belém, resguardando as diferenciações regionais, também tem apresentado historicamente essa modalidade de planejamento onde a participação popular nas decisões políticas tem sido frágeis, ou no limite, incluídas, apenas de forma discursiva.

Recentemente o Governo do Estado do Pará (Ana Júlia Carepa), capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores elaborou e executou o Planejamento Territorial Participativo, o qual deveria nortear a elaboração das políticas estatais levando-se em consideração as decisões da sociedade civil. Na área Riacho Doce e Pantanal (bairro do Guamá) o governo estadual vem implementando o Projeto de Urbanização Empreendimento Riacho Doce, um projeto de revitalização urbanística que é acompanhado por um Projeto Social de participação comunitária.

A aproximação a essa temática ocorreu devido minha inserção na Fundação Papa João XXIII (Secretaria de Assistência Social) da Prefeitura de Belém na época do Governo de Edmilson Rodrigues, cuja modalidade de planejamento e execução de políticas públicas incorporou certos instrumentos de participação popular na gestão. Além disso, atuei como militante do movimento social de bairro e fui estagiária e bolsista do Programa de Apoio à Reforma Urbana, do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pará, o que me possibilitou uma leitura crítica acerca da condução das políticas públicas urbanas no âmbito nacional e local.

As observações empíricas indicavam que embora o Governo do Estado do Pará (de Ana Júlia Carepa) utilizasse a ferramenta do planejamento participativo como elemento norteador das políticas públicas, essa modalidade de planejamento, na prática, não estava sendo seguida a ponto de valorizar as decisões populares na execução do planejamento. Assim, é que essa dissertação procura identificar e analisar as diretrizes presentes na concepção de planejamento do Governo do Estado do Pará, verificando em que medida há articulação entre essas diretrizes e o processo de participação popular desenvolvido no Projeto de Urbanização Empreendimento Riacho Doce, no bairro do Guamá.

Para dar conta dos objetivos propostos, a pesquisa se orientou pela abordagem do método dialético e tem uma natureza qualitativa. O caminho metodológico seguiu três momentos articulados: o levantamento bibliográfico no sentido de apreensão das categorias

refletivas sobre a questão urbana, o planejamento urbano a urbanização brasileira; o levantamento documental e a pesquisa de campo.

Assim, a pesquisa de campo deveria levar em consideração a necessidade de se trazer à luz do processo investigativo as categorias ontológicas que antes foram elencadas nos estudos teóricos como reflexivas. Portanto, a escolha dos entrevistados requereu certo rigor porque deles deveria emergir as determinações do objeto de estudo.

A pesquisa de campo foi concebida da seguinte forma: entrevistar o próprio governo, que seria a própria governadora, o que não foi possível por questões de sua agenda; depois um secretário, que naquele momento se pensava que era a Secretária da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDUR, mas depois se verificou que a secretaria responsável pela obra em loco é a Companhia Estadual de Habitação – COHAB, já não sendo mais possível a entrevista com o Presidente da Companhia, apesar das tentativas de agendamento. Porém, foi possível a entrevista com a direção da SEDUB, através de seu secretário adjunto.

Quanto ao corpo técnico responsável pela execução do projeto urbanístico levou-se em consideração primeiramente os da área social¹, pois estes lidam diretamente com o processo de participação popular do projeto. Destes foram definidos oito, sendo 04 envolvidos diretamente com o Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS, e 04 da COHAB, responsáveis pelos trâmites burocráticos e legais do mesmo, dentre os quais foi entrevistada a Coordenadora do Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental – IAGUA, ONG que executa o projeto Técnico Social na área e a Coordenadora dos Projetos de Trabalho Técnico Social das Obras de Infraestrutura do PAC na COHAB.

Quanto aos representantes da sociedade civil, foram entrevistados os membros da Comissão de Acompanhamento de Obras e Comissão de Fiscalização da Obra – CAO/COFIS, da referida obra, totalizando 05. No total foram entrevistados 14 (quatorze) sujeitos entrevistados na pesquisa, um número estipulado como amostra.

As entrevistas seguiram um roteiro semi-estruturado de questões cuja centralidade categorial era a gestão democrática, a participação popular e a Política de Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado do Pará. Estas foram gravadas, transcritas e analisadas.

¹ O tempo corrido, a incompatibilidade de agendas e a dificuldade de acessar o espaço físico do canteiro de obras foram os motivos que levaram a não ocorrência das entrevistas com os técnicos do projeto físico.

As dificuldades nesse processo empírico ficam por conta, principalmente do acesso à área que requer cautela e muita atenção em virtude do grande número de assalto corrente na mesma. A entrada e saída da mesma só eram possíveis na companhia de uma liderança que sempre se mostraram prestativos e solidários em nos acompanhar, além de disponibilizarem seu tempo precioso para conceder as entrevistas.

As limitações desse processo podem ser identificadas, em definir e colocar de forma clara as categorias que melhor expressassem o objetivo geral do trabalho, depois transformá-las em questões para o formulário e, principalmente que essas questões fossem claras para cada um dos entrevistados. Uma preocupação que apareceu na primeira entrevista, quando foi percebido que as questões deveriam ser elaboradas de forma diferente, haja vista varia o grau de entendimento de cada grupo de entrevistados, que foram desde o primeiro escalão do Governo Estadual do Pará, passando pelo corpo técnico do projeto e as lideranças da COFIS, essas mudanças foram simplesmente de caráter metodológico e não de essência.

Enfatizando a metodologia empreendida na pesquisa empírica deste trabalho, entende-se que o estudo sobre os processos de produção e reprodução da vida material na cidade capitalista e, em especial em suas áreas periféricas, não são só são frutos da história, das ações do Estado (capitalista), que atua com suas políticas públicas e urbanas, mas, sobretudo a partir da atuação ativa dos movimentos sociais e de toda a população que lá residem e fazem “pulsar o seu cotidiano” (RODRIGUES, 1988, p. 23).

Diante desse contexto, e identificando as categorias ontológicas que pulsaram no trabalho de campo, a partir das análises das entrevistas foram definidos os capítulos e itens desta Dissertação de Mestrado, os tiveram como diretriz principal clarear, a partir das análises do processo de urbanização e planejamento de Belém, as múltiplas determinações que envolvem e direcionam a atual gestão do Estado do Pará, identificando as diretrizes presentes na sua concepção de planejamento e verificando em que medida há articulação entre essas diretrizes e o processo de participação popular desenvolvido no Projeto de urbanização Empreendimento Riacho Doce.

Para tanto, o primeiro capítulo vai tratar do Estado Capitalista e Política Urbana desdobrando-se nos itens: 1.1 A intervenção do Estado capitalista na questão urbana; 1.2 A Lógica da política urbana no modo de produção capitalista e; 1.3 Apontamentos sobre a participação popular.

Como suporte teórico, a construção desse capítulo valeu-se das leituras clássicas: Karl Marx e Frederich Engels, que contribuíram para fazer a análise universal do processo

de urbanização capitalista, primeiro na Europa depois no resto do mundo. O estudo sobre a situação da classe trabalhadora nas cidades capitalistas (século XIX) trouxe enriquecimento teórico ao trabalho na medida em que se verifica no Brasil a mesma lógica capitalista de segregação e espoliação da classe trabalhadora; as teorias contemporâneas de Jean Lojkin, Henri Lefebvre, Ernest Mandel, Cristian Topalov ao analisam a atuação do Estado capitalista na relação capital e trabalho a partir das condições gerais da produção engendrando novas formas de urbanização capitalista contemporâneas. Esses autores colaboraram na análise desse estudo quando atualizam no tempo e no espaço a mesma lógica de atuação do estado brasileiro replicada nas gestões estaduais e municipais do país, quando o estado atua como facilitador através da implantação de infraestrutura, na produção, circulação e consumo do capital.

Autores como Sérgio Azevedo, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Flávio Villaça trouxeram instrumentos teóricos para a análise das conquistas e das inflexões das gestões democráticas, trazendo a cena da história conquistas que se constituem a nata da luta dos movimentos sociais, a exemplo dos artigos da Constituição Federal de 1988, que fazem valer a implementação da Política Urbana no país.

O segundo capítulo desce na história e trata da questão urbana de forma particular, ou seja, em âmbito brasileiro. Assim este capítulo a Urbanização Brasileira e Planejamento Urbano trás como itens: 2.1 Processo de urbanização brasileira; 2.2 Planejamento urbano Brasil. Ao se aproximar temporal e espacialmente do objeto em foco, os referidos itens, propõem-se contribuir em sua análise, a partir do processo de urbanização e dos modelos de planejamentos desenvolvidos no Brasil no decorrer de sua história. Essa análise, que se propõe crítica, busca identificar os determinantes econômicos políticos e sociais que geram a estrutura favorável ou não para as conquistas de caráter democrático.

O último capítulo deste trabalho, Projeto de Urbanização Empreendimento Riacho Doce: a contradição entre o discurso e a prática no processo de gestão democrática vem subdividido em quatro itens quais sejam: 3.1. Ocupação e Planejamento Urbano de Belém; 3.2. Contextualização histórica da ocupação urbana da área Riacho Doce e a proposta do Plano de Desenvolvimento Local; 3.3. Projeto de Urbanização da área Riacho Doce e 3.4. Análise da concepção de gestão democrática do Projeto de Urbanização Empreendimento Riacho Doce: o faz de conta da participação popular.

Este capítulo, que se constitui na síntese da pesquisa, porque se propõe analisar os dados coletados à luz das teorias críticas sobre os processos de urbanização no Modo de Produção Capitalista e a ação do Estado como agente que, por um lado, facilita a

ampliação e o fortalecimento desse sistema via implantação de instrumentos infraestruturais e do outros, atende de forma focalizada, as demandas das frações da classe trabalhadora, numa tentativa de construir a síntese das múltiplas determinações dessa dissertação.

1. O ESTADO CAPITALISTA E O PLANEJAMENTO URBANO

A partir do processo de industrialização, que se inicia no século XIX, na Inglaterra, a cidade passa a ser o lugar do trabalho intelectual e técnico, em contraposição o campo é o lugar do atraso e da lentidão (ENGELS, 2008). É a cidade que vai facilitar o desenvolvimento do novo sistema de produção. Nesse contexto, a cidade passa a concentrar os meios de produção (máquinas, equipamentos e a força de trabalho) que a indústria necessita para produzir sempre mais.

Paradoxalmente, os trabalhos são relegados a extrema situação miséria, o que os leva, mas tarde, a organizarem-se e exigirem da classe industrial burguesa melhores condições de trabalho e moradia. As resposta às reivindicações da classe trabalhadora vem através das políticas públicas e urbanas implementadas pelo Estado que cumpri um papel fundamental no modo de produção capitalista: o de garantir, a partir das condições gerais da produção, a reprodução do capital com a implementação de infra-estrutura e valorização do espaço urbano.

A partir de então, o Estado capitalista, passa a garantir, por um lado a maximização do lucro dos capitalistas, ampliando e reproduzindo a base material (a cidade) para facilitar a circulação, produção e consumo da grande produção, e por outro, atende (de forma contraditória e focalizada), através das políticas urbanas, às demandas oriundas da classe trabalhadora (LOJKINE, 1997).

Assim, tendo em vista que o Estado obedece a uma lógica de planejamento global cujas diretrizes orientam as formulações das políticas urbanas dos países capitalistas e pré-capitalista, como bem observado na realidade brasileira e, em particular no Estado do Pará, e que vão atender de forma contraditória, às reivindicações de ocupação e uso do solo urbano, é que se pretende analisar a concepção de gestão democrático-participativo do Partido dos Trabalhadores em nível do Estado do Pará no período de 2007 a 2009. Para tanto, o estudo buscará identificar e analisar as diretrizes presentes na concepção de gestão democrática do Governo do Estado do Pará, verificando em que medida há articulação entre essas diretrizes e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC à luz das experiências desenvolvidas na área Riacho Doce bairro do Guamá.

Para maior compreensão das determinações que envolvem o objeto em estudo o presente capítulo trata dos seguintes itens: 1.1 A intervenção do Estado capitalista na questão urbana; 1.2 A Lógica do planejamento urbano no modo de produção capitalista.

Com o compromisso da criticidade e da veracidade dos fatos, como ainda para maior compreensão e fidelidade dos processos ontológicos que envolvem o referido objeto a análise dar-se-á à luz das teorias clássicas desenvolvidas por Karl Marx e Frederich Engels, ao retratarem a forma como vivem os trabalhadores industriais nas cidades capitalistas no século XIX e das teorias contemporâneas de Jean Lojkine, Henri Lefebvre, Ernest Mandel, Cristian Topalov, quando analisam na atualidade a atuação do Estado capitalista na relação capital X trabalho a partir das condições gerais da produção engendrando novas formas de urbanização capitalista².

1.1 A INTERVENÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA NA QUESTÃO URBANA

Segundo Marx e Engels, a propriedade privada exerce uma função importante na divisão social do trabalho, que engendra as distinções entre classes sociais e, ao mesmo tempo, se revela na materialidade da chamada explosão urbana (LEFEBVRE, 1999).

Lefebvre (1999, p. 44), apoiado nas análises que Marx e Engels fazem em *A Ideologia Alemã*, sobre o surgimento da cidade capitalista, e nas proposições teóricas que fundam a concepção marxiana, recupera “uma história até então negligenciada, a *história da cidade*”. Estes autores fazem alusão à importância do urbano, quando assinalam que “a mais importante divisão do trabalho físico e intelectual é a separação entre cidade e campo”. Para tanto, colocam que “a contradição entre o campo e a cidade começa com o trânsito da barbárie à civilização, do regime tribal ao Estado, da localidade à nação e se mantém em toda a história da civilização até nossos dias”:

[...] com a cidade aparece, ao mesmo tempo, a necessidade da administração, da polícia, dos impostos, etc., em uma palavra, do regime coletivo e, portanto, da política em geral. Manifesta-se aqui, pela primeira vez, a separação da população em duas classes, baseada na divisão do trabalho e nos instrumentos de produção (LEFEBVRE 1999, p. 44).

A cidade, então, “é obra da concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, do prazer e das necessidades, ao passo que o campo expressa o fato contrário, o isolamento, a solidão e o atraso”. Para Lefebvre (1999, p. 44) “A

² Parafrazeando Guimarães (1998, p. 14), para demarcarmos que este trabalho possui como método de investigação/análítico o materialismo histórico dialético citamos que “o método de investigação marxista não pode prescindir de utilizar o princípio da visão de totalidade que reivindica para a análise da realidade social”

contraposição entre a cidade e campo só pode dar-se na propriedade privada”. Isso significa para o autor que:

A propriedade privada expressa a mais importante absorção do indivíduo pela divisão do trabalho, quando lhe é imposta uma determinada atividade. Assim, esta absorção que transforma “alguns em animais urbanos e a outros em limitados animais rústicos”, reproduz diariamente o antagonismo de interesses (LEFEBVRE 1999, p. 44).

Nesse sentido, Harvey (1980, p. 174), concebe a cidade como "forma constituída" a partir de uma tecnologia dada, e elaborada no contexto de um dado modo de produção. Por conseguinte o urbanismo é uma "forma social", um "modo de vida", ligado entre outras coisas a certa divisão do trabalho e a certa ordem hierárquica de atividades que é amplamente consistente com o modo de produção dominante.

Assim, a cidade e o urbanismo para esse autor, podem funcionar para estabilizar, um modo de produção particular, mas a cidade pode também, ser o lugar das contradições acumuladas e torna-se o berço provável de um novo modo de produção.

Para Marx, segundo Harvey (1980), é fundamental estudar e compreender a história moderna sobre urbanização do campo para compreender a divisão técnica e social do trabalho, uma vez que esta retira do homem os seus meios de produção e os esfacela enquanto ser social³.

Nesse contexto, a cidade passa a ser a base material para todo o desenvolvimento capitalista a partir da Revolução Industrial. É nela que os processos que facilitarão a evolução do capitalismo vão ocorrer.

Lefebvre (1999, p. 51), ao discorrer analiticamente sobre a produção da cidade não a reduz a uma base territorial, mas a coloca, sobretudo como produto histórico e social da ação do homem e suporte social do modo de produção capitalista. Assim, diz que a cidade é sujeito da história e produto do processo da acumulação do capital. A cidade capitalista cobre bem a dupla acepção do termo “produzir”, conforme coloca:

³A burguesia sujeitou o campo ao domínio das cidades. Ela criou cidades enormes, aumentou fortemente a população urbana quando comparada com a rural, do mesmo modo que fez o campo dependente das cidades, os países bárbaros e semibárbaros dos países civilizados, subordinou as nações de camponeses às nações de burgueses, o Oriente ao Ocidente. A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou a população, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos (MARX, 1952 apud HARVEY, 1980, p. 224).

Obra ela mesma, é o lugar onde se produzem as obras diversas, inclusive aquilo que faz o sentido da produção: necessidades e prazeres. É também o lugar onde são produzidos e trocados os bens, onde são consumidos. Reúnem essas modalidades, essas realidades do “produzir”, umas imediatas e outras mediatas (indiretas). Essa unidade, da qual é suporte social, o “sujeito”, ela a concretiza e a data enquanto continua abstrata e sem data. (LEFEBVRE, 1999, p. 51).

Segundo esse autor, a cidade representa uma força produtiva (mas não um meio de produção, um instrumento). Permitindo a reunião dos trabalhadores e das obras, dos conhecimentos e das técnicas, dos próprios meios de produção ela intervém ativamente no crescimento e no desenvolvimento; ela pode, portanto, contrariá-los. O confronto das forças produtivas e das relações de produção no seu interior, no seu território, pode ter efeitos benéficos ou desastrosos.

Assim, a cidade passa a ser o lócus principal onde se desenvolve, desde a industrialização, todo o processo de produção e reprodução capitalista e o urbanismo constitui-se a forma social objetiva que esse espaço urbano passa a possuir a partir das atividades produtivas.

Isso implica dizer que a dinâmica do processo de produção, acumulação e consumo do capital não se reduz ao chão da fábrica, mas estende-se para o âmbito da sociedade em geral, ou seja, à realização da produção social. Porque é através da “socialização” das forças produtivas no âmbito da sociedade em geral que ocorre a realização da mais valia relativa. De acordo com Lojkin (1997, p. 145), “a revolução no modo de produção da indústria e da agricultura exige uma revolução nas condições gerais do processo de produção social, isto é, nos meios de comunicação e de transporte”.

Contudo, para Lojkin (1997, p. 145) a limitação do alcance do conceito pode ser sanada a partir da discussão de novos fatores também importantes que “são outras condições necessárias à reprodução global das formações capitalistas desenvolvidas”.

Essas outras condições atuais que o autor trata são: de um lado, “os meios de consumo coletivo que se vêm juntar aos meios de circulação material (meios de circulação e de transporte)”; de outro, “a concentração espacial dos meios de produção e de reprodução (meios de reprodução do capital e dos meios de reprodução da força de trabalho, isto é, dos meios de consumo individuais e coletivos) das formações capitalistas desenvolvidas” (LOJKINE, 1997, p 145).

Isso implica dizer que para esse autor, a cidade capitalista é caracterizada da seguinte forma: de um lado a crescente concentração dos meios de consumo coletivo (que vai criar pouco a pouco um novo modo de vida, novas necessidades sociais) e, de outro, o modo de

aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que vai tornar, por si mesmo, condições sempre mais determinantes do desenvolvimento econômico.

Assim, Lojkine (1997), ao discutir a socialização dos meios de consumo, contesta a concepção que limita, ao espaço da fábrica, as relações entre desenvolvimento das forças produtivas e a acumulação do capital. Afirma que o capital, na busca de taxas maiores de lucratividade, revoluciona não apenas os meios de produção (espaço da fábrica, produção direta), mas também suas “condições gerais de produção” (espaço fora da fábrica, o conjunto da sociedade) socializando-as contraditoriamente. A cidade então desempenha papel econômico fundamental no desenvolvimento do capital, e o processo de urbanização desenvolvido é realizado de acordo com as necessidades de acumulação do capital, conforme coloca:

[...] a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades – em outras palavras a cidade – não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis da acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem a aumentar a produtividade do trabalho (LOJKINE, 1997, p. 159).

Engels (2008), ao analisar a situação da classe trabalhadora na Inglaterra e as contradições sociais e econômicas constituídas pela industrialização moderna, denuncia a forma insalubre como as famílias pobres inglesas são obrigadas a viver nas cidades. Além de física e mentalmente doentes, famintos e maltrapilhos, os operários ingleses ainda eram submetidos às piores condições de moradia. Habitando em barracos completamente degradados sem higiene, úmidos, sem ventilação e muito deles localizados abaixo do nível do rio, deixando o assoalho completamente alagado, amontoados em meio a montes de detritos orgânicos em decomposição, os operários e suas famílias ainda tinham que aceitar a culpa de sua própria desgraça.

Não bastassem as péssimas condições materiais nas quais eram submetidos os trabalhadores e suas famílias, ainda eram classificados pela burguesia de imorais, ateus, sem princípios e valores, bêbados e viciados, isto é, eram vistos e tidos como a escória da sociedade. Porém, como ter outra vida, se era a própria burguesia, consciente de seus atos, que os jogava para a desgraça? O valor pago por sua força de trabalho, não lhes restava outra alternativa que não fosse, a de viver literalmente como animais urbanos (ENGELS, 2008).

Na obra “A Situação da classe trabalhadora na Inglaterra” Engels (2008, p. 46), mostra esse quadro de horror no qual viviam os operários das fábricas inglesas no século XIX. Em seu estudo, o autor relata de forma crítica como a vida do antigo camponês transformou-se. Sem alternativa, o camponês deixa o campo e passa a ser mero apêndice das máquinas nas grandes indústrias das cidades e centros industriais ingleses. De possuidor de seus próprios meios de produção, agora é transformado pela burguesia industrial, em proletário sem terra, sem teto, sem identidade e sem meios de sobrevivência dignos de um ser humano. A burguesia trouxe-o para a cidade e o entregou a sua própria sorte:

Antes da introdução das máquinas, a fiação e a tecelagem das matérias-primas tinham lugar na casa do trabalhador. A mulher e os filhos fiavam e, com o fio, o homem tecia – quando o chefe da família não o fazia, o fio era vendido. Essas famílias tecelãs viviam em geral nos campos vizinhos às cidades e o que ganhavam assegurava perfeitamente sua existência porque o mercado interno – quase o único mercado- era ainda decisivo para a demanda de tecidos e porque o poder esmagador da concorrência, que se desenvolveu mais tarde com a conquista de mercados externos e com o alargamento do comércio, não incidia sensivelmente sobre o salário⁴ (ENGELS 2008, p. 46).

O campo, antes da Revolução Industrial, garantia aos camponeses tudo que precisavam, porque não precisavam de muito para viver. Seus valores e costumes tinham como base uma moral cuja direção era dada pela religião. A convivência pacífica e respeitosa entre os membros da família e com os outros retratava o modo de relação patriarcal como motriz que embasava as relações sociais, jurídicas, econômicas e política dessa classe:

É fácil adivinhar o caráter moral e intelectual dessa classe. Afastados das cidades, nelas praticamente não entravam porque entregavam, mediante o pagamento de seu trabalho, o fio e o tecido a agentes itinerantes- de modo que, velhos moradores das proximidades das cidades, nunca haviam ido a elas, até o momento em que as máquinas os despojaram de seu ganha-pão, obrigando-os a procurar trabalho na cidade. Seu nível intelectual e moral era o da gente do campo, à qual, de resto, estavam geral e diretamente ligados através de seus pequenos arrendamentos. Também respeitavam o *esquire* – o mais importante proprietário de terra da região – como seu superior natural, pediam-lhe

⁴Engels (2008), quando trata da forma de habitabilidade da população pobre de Manchester⁴, traz à tona a contradição mais cruel do sistema capitalista. Aquele que construiu a beleza, o esplendor das cidades inglesas, não tem sequer uma moradia digna para depois da extensa jornada de trabalho descansar. A situação em que vivem os operários ingleses e suas famílias é degradante. Uma realidade horrível que qualquer olho humano com um pouco mais de racionalidade estremece ao se deparar com ela.

conselhos, submetiam-lhe suas pequenas querelas e prestavam-lhe todas as honras inerentes a essa relação patriarcal (ENGELS, 2008, p. 46-47).

Entretanto, para Engels (2008, p. 47), essa forma de vida somente perpetuava uma dominação de uma classe sobre a outra. Para ele, essa classe de camponeses “sentia-se à vontade em sua quieta existência vegetativa e, sem a revolução industrial, jamais teriam abandonado essa existência, decerto cômoda e romântica, mas indigna de um ser humano”. E ratifica:

De fato, não eram verdadeiramente seres humanos: eram máquinas de trabalho a serviço dos poucos aristocratas que até então haviam dirigido a história; a revolução industrial apenas levou tudo isso as suas conseqüências extremas, completando a transformação dos trabalhadores em puras e simples máquinas e arrancando-lhes das mãos o último resto de atividade autônoma - mas, precisamente por isso, incitando-os a pensar e a exigir uma condição humana.

Os avanços da mecanização promovem gradativamente mudanças do desenvolvimento capitalista. Para Engels (2008, p. 49), esses avanços provocaram, em grande escala, o deslocamento do pequeno agricultor e tecelão do campo para as áreas urbanas. Isso ocasiona dois efeitos contraditórios: por um lado, ampliam-se o domínio e a expansão do capital rumo ao meio rural com a apropriação dos capitalistas de grandes quantidades de terras para alocar suas indústrias, por outro, submete o antigo camponês a extensas jornadas de trabalho e a condições de moradia extremamente desumanas⁵.

A partir de então, os processos tecnológicos e de mecanização passam a acontecer de forma cada vez mais veloz levando os capitalistas a pensarem em formas de limitar a concorrências e diminuir custos em sua produção. De acordo com Engels (2008), alguns capitalistas instalam máquinas em grandes prédios e com a utilização de força hidráulica em sua manutenção, reduzem o número de operários o que lhe possibilita vender sua mercadoria a preço menor que os fazendeiros isolados, que movimentam manualmente as máquinas. Ocorre que na medida em que isso acontece vem à tona uma das muitas contradições do modo de produção nascente: avanço tecnológico versus desemprego. Se as fábricas reduzem suas contratações significa que muitas famílias que já estavam

⁵ Segundo Engels (2008, p. 46) “na medida em que, os operários industriais abandonavam a agricultura, inúmeros terrenos tornaram-se disponíveis e neles se instalou a nova classe dos grandes arrendatários, que alugavam cinquenta, cem, duzentos ou mais acres- os *tenants-at-will*, arrendatários cujo contrato podia ser anulado anualmente e que, mediante melhores métodos agrícolas e exploração em larga escala, souberam aumentar a produtividade da terra”.

disponíveis nos distritos industriais e nas cidades e que em grande maioria não possuíam mais terras no campo, não tinha outra saída se não a miséria absoluta:

Com as invenções, desde então aperfeiçoadas ano a ano, decidiu-se nos principais setores da indústria inglesa a vitória do trabalho mecânico sobre o trabalho manual e toda a sua história recente nos revela como os trabalhadores manuais foram sucessivamente deslocados de suas posições pelas máquinas. As conseqüências disso foram, por um lado, uma rápida redução dos preços de todas as mercadorias manufaturadas, o florescimento do comércio e da indústria, a conquista de quase todos os mercados estrangeiros não protegidos⁶, o crescimento veloz dos capitais e da riqueza nacional; por outro lado, o crescimento ainda mais rápido do proletariado, a destruição de toda a propriedade e de toda a segurança de trabalho para a classe operária, a degradação moral, as agitações políticas e todos os fatos que tanto repugnam aos ingleses proprietários (ENGELS 2008, p. 50).

Porém, para que esse novo modo de produção capitalista avançasse como determinante e instalasse assim uma nova forma de organização social exigia-se uma nova racionalidade burocrático-administrativa que desse conta de processos complexos inerentes às demandas que surgiam: maior racionalidade e domínio dos campos político e social na nova sociedade. Assim, o capital vai delegar ao Estado novas funções, dentre as quais se encontra a criação da infra-estrutura necessária, base essencial para seu desenvolvimento. É a infra-estrutura que permite a dominação geográfica e temporal do capitalismo⁷.

Segundo Mandel (1982) a expansão da economia mundial – que conta agora com o “braço forte” do Estado - proporcionou dois efeitos ao fortalecimento do capitalismo: primeiro expandiu seu domínio territorial a partir do processo de colonização dos países asiáticos e americanos, transformando-os em simples fornecedores de matéria-primas e de mão de obra barata⁸ e em segundo destrói os resquícios do sistema feudal que ainda teimavam a subsistir. Para esse autor:

A súbita expansão do mercado mundial, a multiplicação de mercadorias em circulação, o fervor competitivo das nações européias em apoderar-se dos produtos da Ásia e dos tesouros da América, o sistema colonial- todos contribuíram substancialmente para destruir os entraves feudais à produção. Entretanto, em seu primeiro período – o período manufatureiro-, o moderno

⁶ A colonização da América Latina fez parte desse processo expansionista do capitalismo, como veremos, de forma sucinta mais adiante, o caso particular do Brasil.

⁷ Engels (2008, p. 57), ao tratar da evolução dos meios técnicos científicos que oxigenam cada vez mais a produção capitalista do século XIX, coloca que a Inglaterra por ser o berço da Revolução Industrial sai na frente na evolução dos meios de comunicação e passa a construir e reformar suas estradas. “Somente no período de 1818 a 1829 foram construídas na Inglaterra e no País de Gales mil milhas de estradas com largura obrigatória de 60 pés e praticamente todas as antigas foram restauradas”.

⁸ Para Mandel (1982, p. 38), “a caça de matérias-primas veio de mãos dadas, por assim dizer, com a exportação de capital imperialista, e foi, em grande medida, um determinante causal da mesma”.

modo de produção desenvolveu-se apenas onde as condições pra tal haviam se concretizado no decorrer da Idade Média [...] (MANDEL 1982, p. 29)⁹.

Esse quadro no qual foram submetidos os países em desenvolvimento, países não capitalistas e os países pré-capitalistas é fundamental para determinar as suas funções e seus papéis no novo modo de produção e o Estado moderno nasce como seu aliado.

Desta forma, Mandel (1982, p. 38) analisa que “o Estado enquanto servo da burguesia, teve de usar da força política, e muitas vezes militar, para remover os obstáculos que as classes e os Estados não capitalistas representavam à expansão”.

Para Mandel (1982, p. 333), o Estado “é o produto da divisão social do trabalho”. Seu surgimento deve-se à “autonomia crescente de certas atividades superestruturais, mediando à produção material, cujo papel era sustentar uma estrutura de classe e relações de produção”.

Esse autor classifica as principais funções do Estado em três que correspondem ao plano infra-estrutural, no campo punitivo e repressivo e no campo ideológico/dominação:

- 1-criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante;
- 2-reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do exercito, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário;
- 3-integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem a sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é “dos males o menor”, ou a “vontade suprema”, ou porque nem percebem a exploração) (MANDEL 1982, p 333).

As funções superestruturais que pertencem ao domínio do Estado podem ser genericamente resumidas como a proteção e reprodução da estrutura social (as relações de produção fundamentais), à medida que não se consegue isso com os processos automáticos da economia. Como, por exemplo, executar toda a infraestrutura necessária para a realização da mais-valia, ou seja, organizar a base material para tal fim.

Então, pode concluir-se que qualquer estudo sobre fenômenos da atualidade remete-se à análise do papel do Estado. Isso se torna verdadeiro quando se trata de fenômenos inerentes à questão urbana.

⁹ Segundo Mandel (1982, p. 38), “a acumulação, primitiva de capital, cujas origens históricas remontam à gênese do modo de produção capitalista, ganhou sua dinâmica particular precisamente de seu caráter monopolista; à exceção dos poucos lugares na superfície da terra onde brotam as primeiras fábricas modernas, operam com máquinas, não havia no mundo nenhuma indústria em grande escala (embora houvesse criação de valor em empresa capitalista manufatureira). [...]”.

Á propósito, Lojkine (1997), analisa a intervenção do Estado no processo de urbanização capitalista contemporânea a partir de um estudo que define como “análise” interna do Estado, sendo esta sua principal hipótese. Seu estudo centraliza-se em elucidar a “determinação do vínculo entre a elaboração da política estatal, de um lado, e, de outro, a socialização contraditória das forças produtivas e das relações de produção”. É nesse sentido que o fenômeno urbano, para o autor, engendra-se ao sistema capitalista, como elemento importante das condições gerais da produção, como analisa Lojkine (1997, p. 144):

Não considerar a urbanização como elemento chave das relações de produção, reduzi-la ao domínio do “consumo”, do “não-trabalho”, opor reprodução da força de trabalho- pela urbanização, a dispêndio do trabalho vivo - na empresa – é ao contrário, retomar um dos temas dominantes da ideologia burguesa segundo a qual só é “produtiva” a atividade de produção da mais-valia.

No entanto, ao colocar no centro da discussão a atuação do Estado, como agente facilitador através da execução das políticas estatais e sua relação com a socialização contraditória das forças produtivas e das relações de produção, Lojkine (1997, p. 143) afirma que:

As formas de urbanização são antes de mais nada formas da divisão social (e territorial) do trabalho, haja vista elas estarem no centro da contradição atual entre as novas exigências do processo técnico – essencialmente em matéria de formação ampliada das forças produtivas humanas – e as leis de acumulação do capital.

Desta forma, não se pode esquecer que a atual forma urbana é constituída a partir de divergentes interesses mediados pelo Estado capitalista, implicando no que Lojkine (1997, p. 113) vai dizer: “levar em conta a urbanização capitalista é enriquecer a determinação social do Estado como aparelho territorial e agente da socialização espacial das relações de produção”.

Ao analisar a produção e reprodução capitalista a partir do ângulo da relação social capital/trabalho, Lojkine (1997, p. 158), chama a atenção para o fato de que é essencial compreender bem a produção e o desenvolvimento das diferentes condições gerais da produção capitalista. Assim, ratifica: “com efeito, reduzir sua função necessária à sua utilidade puramente tecnológica é forçosamente não entender a disparidade de seus modos de financiamento nem de seu ritmo de produção”.

Por outro lado, o autor analisa que é errôneo confundir a utilidade das condições gerais da produção com seu uso capitalista sem destruir a principal contradição do capitalismo, a que opõe a socialização das forças produtivas – cuja lógica não se confunde com a da organização social - à propriedade privada dos meios de produção:

É justamente o conflito entre as exigências do capital e as exigências de complementariedade, de coordenação no desenvolvimento das diversas “condições gerais”, independente da demora de seu efeito social, que fundamenta a nosso ver, as contradições sociais e políticas da urbanização capitalista e prova, em última instância, seu caráter historicamente limitado (LOJKINE, 1997, p. 158).

O autor, então frisa que para localizar suas unidades de produção, de gestão, de pesquisa ou de direção, os capitalistas exigem não só mais estradas ou instrumentos de telecomunicações, mas também conjuntos coletivos de habitação, escolas, universidades, centros de pesquisas.

Para ele a socialização da cooperação territorial encontra-se no bojo do conjunto das condições gerais da produção, por conseguinte esse processo engendra as novas formas de urbanização monopolistas que longe de ser “externa” em relação a essa dinâmica são, de certa maneira, “o outro aspecto” da cooperação capitalista, quando exige a criação de centros urbanos que concentrem atividades de comando e meios de formação de forças intelectuais de trabalho ou da “descentralização” das atividades e dos lugares de reprodução da força de trabalho não diretamente ligados aos centros nervosos da economia e do poder político (LOJKINE 1997, p. 167). Assim considera a partir da teoria de Marx que:

Se a direção capitalista, quanto ao seu conteúdo, tem dupla face, porque o próprio objeto que se trata de dirigir é, de um lado, processo cooperativo de produção e, por outro, processo de extração de mais-valia, a forma dessa direção torna-se necessariamente despótica. As formas particulares desse despotismo se desenvolvem à medida que se desenvolve a cooperação (LOJKINE, 1997, p. 167/168).

Portanto, essa dupla face da produção capitalista, seja no âmbito dos processos particulares seja no âmbito do processo global, implicará, pois uma eterna “contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas – e, no caso, da socialização – e a tentativa de subordiná-lo às exigências do capital” (LOJKINE 1997, p. 168).

Desta forma, o autor analisa que a divisão urbana do trabalho permite determinar com rigor e precisão a natureza sociológica das diferentes organizações do espaço urbano¹⁰, o que vai implicar, segundo ele que a:

Automação social e espacial no grupo monopolista, na empresa “conjugada”, das atividades de direção ligadas à coleta de informação, das atividades de pesquisa, das direções do processo de execução e de fabricação, etc..., corresponde de fato, no nível da divisão territorial do trabalho no conjunto dos processos econômicos (quer se trate do espaço nacional ou do espaço mundial), uma organização das condições gerais determinando a realização dessas diferentes funções, e sobretudo a aglomeração espacial dos suportes materiais (desde de portos, zonas industriais, até os instrumentos de telecomunicações, etc.) e humanos (conjunto de habitação e de equipamentos coletivos oferecendo um mercado local ou regional de mão-de-obra) que permitem uma coordenação das diferentes fases de reprodução do capital social como dos diferentes agentes capitalistas privados (LOJKINE 1997, p. 171)

Para esse autor, essa organização do espaço urbano no estágio monopolista do capital, aparece através de uma rede de cidades médias, metrópoles províncias nacionais e internacionais “como uma distribuição social e espacial das diferentes condições gerais da produção, em função do tipo de atividade que dela faz um uso privilegiado”. E é designada por Lojkine (1997, p. 171), de “armação urbana”¹¹.

Entretanto, para obter-se uma análise crítica acerca do fenômeno urbano capitalista enquanto elemento fundamental das condições gerais da produção, Lojkine (1997, p 171), chama atenção para uma questão de extrema relevância em seu estudo. Para ele, mais do que “descrever rigorosamente a correlação entre formas de urbanização e de formas da divisão social do trabalho” o mais importante é “substituir uma sociologia da estratificação social, por uma sociologia da segregação espacial”. Desta forma, fala que:

Enquanto toda sociologia urbana que reduz seu campo à reprodução da força de trabalho só pode revelar os conflitos sociais sob a forma de oposição entre “estratos” de consumidores, podemos, ao contrario, formular a hipótese de uma segregação espacial e social fundamental entre o espaço urbano “central”

¹⁰ Para Lojkine (1997, p. 170), o estudo sobre a urbanização enquanto forma desenvolvida da divisão social do trabalho poderá partir do conjunto de teorias que explicam a hierarquização da produção capitalista no estágio monopolista, desde que este parta de uma análise da divisão urbana do trabalho, permitindo com isso “determinar com rigor e precisão a natureza sociológica das diferentes organizações do espaço urbano e que vá na contramão das pesquisas urbanas que se preocupam em descrever as “novas formas de urbanização” a partir de teorias fenomenológicas extremamente pobres ou ideologicamente confusas [...]”.

¹¹ Para corroborar na compreensão desses processos de organização urbana no estágio monopolista do capital, na forma particularizada, ou seja, na realidade empírica analisada, nos valeremos, nos capítulos posteriores das teorias contemporâneas de TRINDADE JR. e outros autores que analisam a realidade amazônica no contexto do atual padrão de acumulação capitalista.

monopolizado pelas atividades de direção dos grandes grupos capitalista e do Estado e as zonas periféricas onde estão disseminadas as atividades de execução assim como os meios de reprodução empobrecidos, mutilados da força de trabalho (LOJKINE 1997, P. 172).

Lojkine (1997, p. 175), ao retratar a relação entre urbanização e acumulação capitalista quer com isso dizer que a cidade, nesse processo, aparece como elemento fundamental no efeito direto da necessidade de economizar as falsas despesas do capital na produção de circulação e de consumo e para que seja acelerada a “velocidade de rotação do capital e, portanto de aumentar o período em que o capital é valorizado”.

Por considerar que a urbanização capitalista é a forma mais desenvolvida da divisão do trabalho material e intelectual, portanto elemento fundamental quando se discute capital/trabalho, lutas de classes que não ocorrem em outro lugar de forma tão aguçada, se não na cidade, o autor considera que:

Em vez de rejeitar o urbano para “à margem” do confronto capital/trabalho, postula-se, pois que nas novas condições de desenvolvimento do capitalismo, o urbano é um dos lugares decisivos da luta de classe, na medida em que ele “resume” a principal contradição entre a exigência do desenvolvimento do trabalho vivo- e, sobretudo o seu desenvolvimento intelectual – e a lógica de acumulação do trabalho cristalizado que tende a restringir ao máximo esse desenvolvimento em função de suas necessidades imediatas.

À proporção em que o capitalismo vai se desenvolvendo e estabelecendo-se como o novo sistema produtivo, exacerbam-se as contradições inerentes à relação capital/trabalho. As relações de produção expõem suas mais profundas contradições: de um lado a classe capitalista que luta contra a tendência à baixa taxa de lucro, empurra para o trabalhador toda a responsabilidade pela sua própria sorte, do outro, a classe trabalhadora que cobra reivindica da classe industrial dignidade no chão da fábrica e fora dela.

Nessa direção, Topalov (1996, p. 27) sinaliza que “as reivindicações e lutas populares teriam obrigado a burguesia a estabelecer, gradativamente, o sistema de bem-estar social que o capitalismo necessitava”.

Sob a mesma ótica, Santos Júnior (1995, p. 22), enfatiza que já no século XIX os trabalhadores organizaram-se em sindicatos e organizações políticas a fim de pressionar o Estado a elaborar e executar políticas sociais face à intensa exploração da força de trabalho.

Considera Topalov (1996, p. 33), que o fenômeno urbano, oriundo das contradições de classes própria do período da revolução industrial, somente passa a ser objeto de estudos à medida que surge no cenário europeu, a chamada “questão social” que por sua

vez, vai exigir do Estado resposta via políticas urbanas. Assim, diante da pressão dos trabalhadores, os “problemas passaram a ser tratados a partir da categoria denominada questão social”

É nesse cenário de contradições, dissenso e consensos, de cooperação e socialização contraditórias que o capital inventa e reinventa formas de ampliar-se e fortalecer-se cada vez mais, utilizando para isso mecanismos que vão facilitar esse processo. Para tanto, o Estado, vai assegurar, nesse sentido, as condições gerais da produção. Por um lado, deve garantir os meios de circulação material e social (meios de comunicação) necessárias à reprodução do capital e por outro, os meios de consumo coletivos que, não são rentáveis ao capital, mas que vão garantir a reprodução da força de trabalho necessária à produção capitalista.

Aliado a essa função, o Estado capitalista procurará dar resposta às reivindicações que surgem no bojo da sociedade capitalista. Por um lado, às reivindicações da classe trabalhadora que demanda melhores condições de trabalho e maior atenção aos problemas urbanos (moradia, saneamento), por outro, deve, sobretudo garantir tranquilidade à burguesia capitalista criando mecanismos de controle social que neutralizem os conflitos e ânimos da classe trabalhadora, como ainda dar conta dos meios de comunicação, ou seja, criar toda a infraestrutura necessária à maximização da produção e do lucro, mas que facilite o escoamento, a circulação e o consumo da produção capitalista, como já colocado por Topalov (1996).

É para dar conta de tais papéis, que o Estado capitalista, obedecendo sempre uma racionalidade mundial de planejamento, atuará através das políticas urbanas, seja em âmbito nacional, seja em âmbito local. Isso é na cidade.

1.2 A LÓGICA DO PLANEJAMENTO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

Para Santos Júnior (1995), embora a existência das cidades date da Idade Antiga, é no período da Revolução Industrial que estas passam por modificações substantivas quando se coloca em curso a constituição do fenômeno urbano (aglomerações urbanas, novos padrões culturais, econômicos e sociais vinculados à industrialização).

Como se pode ver, em Manchester do século XIX, mais especificamente nos anos de 1844, como descreve Engels (2008, p. 96), a velha cidade com suas centenas de casas são

abandonadas por seus primitivos moradores e ocupadas pela grande massa de operários das indústrias¹².

Segundo Engels (2008, p. 88-89) Manchester está construída de uma forma tão peculiar que se pode habitar nela durante anos ou entrar e sair diariamente dela, sem jamais ver um bairro operário ou até mesmo encontrar um operário. De forma que para Engels (2008, p. 89):

A razão é que – inconsciente e tático, seja por uma consciente e expressão intenção – os bairros operários estão rigorosamente separados das partes da cidade reservadas à classe média ou quando essa separação não foi possível, dissimulados sob o manto da caridade.

Na assertiva acima, na qual Engels analisa aspectos tão peculiares das cidades industriais inglesas é possível perceber, que mesmo de forma tímida, o autor consegue concluir que o formato urbanístico de Manchester e das demais cidades é fruto de um modelo específico do modo de produção capitalista.

Não obstante, o paradoxo está posto. A Inglaterra que lança para o mundo o novo modelo de produção: o capitalismo, na qual este atingiu seu apogeu, também exprime sua maior contradição: o surgimento do proletariado. Fruto mais importante da Revolução Industrial, ou seja, surge uma nova classe social cujos interesses são absolutamente contrários aos interesses do novo sistema. Para Engels (2008, p. 60), “[...] agora, quem quer que nasça operário não tem alternativa senão a de viver como proletário ao longo de sua existência. Agora, pela primeira vez, o proletariado encontra-se em condições de empreender movimento autônomo”.

Diferente dos princípios que norteavam a vida dos seus antepassados, os proletários, começam a ter consciência, a cada dia de sua força e da vida miserável na qual eram submetidos e exigem cada vez mais sua participação nas vantagens que proporcionam às instituições sociais.

Os trabalhadores então engajados politicamente e organizados em instituições como sindicatos, fortalecem-se cada vez mais. Esse novo quadro político no qual os

¹² “Foi a indústria que as fez serem ocupadas por uma grande massa de trabalhadores: também foi a indústria que cobriu cada espaço entre as velhas casas, a fim de abrigar aí as massas que compelia a abandonar os campos e a Irlanda; foi a indústria que permitiu aos proprietários desses estábulos alugá-los a altos preços, como se fossem habitações humanas, explorando a miséria dos operários, minando a saúde de milhares de pessoas e enriquecendo-os a penas a eles, os proprietários; foi a indústria que fez com que o trabalhador, recém libertado da escravidão, pudesse ser utilizado novamente como puro e simples instrumento, como *coisa*, a ponto de ter de se deixar encerrar em cômodos que ninguém habitaria e que ele, dada a sua pobreza, é obrigado a manter em ruína. Tudo isso é obra da indústria, que não podia existir sem esses operários, sem a sua miséria e a sua escravidão” (ENGELS 2008, p. 96).

trabalhadores se encontram garante-lhes maior poder para exigir da classe burguesa capitalista melhores condições de trabalho no chão das fábricas e no contexto de sua vida social (moradia digna e outros serviços urbanos essenciais para garantir melhor qualidade de vida) para si e sua família. Por outro lado, a classe dos capitalistas também é organizada - apesar das contradições interna que são inerentes ao processo de produção como a concorrência, utiliza estratégias para maximizar seus lucros e diminuir suas despesas. Assim, transfere a pressão da classe trabalhadora ao Estado capitalista que responde às reivindicações através de políticas públicas. Estas também vão funcionar em dois sentidos: atender as necessidades do capital, garantindo-lhe a base material adequada à fluidez, ao consumo e à produção dos produtos capitalistas e, minimizar e apaziguar os conflitos sociais garantindo à classe operária, quando tende suas demandas, mesmo que de forma focalizada.

Pressionado pelos dois lados, o Estado então atua no espaço urbano, contribuindo assim, com o conjunto das condições gerais da produção e passa a garantir a base material adequada ao bom desenvolvimento dos processos produtivos capitalista e a reprodução das forças produtivas, bem como acalma - com medidas urbanísticas, jurídicas e sociais - os ânimos das frações da classe trabalhadora (LOJKINE, 1997).

No entanto, segundo Santos Júnior (1995), essas novas formas de atuar no espaço urbano, datam do final do século XIX, quando a “questão social”¹³ vai ser redefinida como problemas sociais (diversos), para os quais houve a necessidade de considerar vários campos de saberes que vão responder aos referidos problemas. É assim que se considera o surgimento da questão urbana, e, conseqüentemente, o nascimento da ciência urbana. Para esse autor, os estudos dessa nova ciência datam do início do século XX, na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, cuja base teórica é o pensamento racional científico moderno.

Segundo Santos Júnior (1995), o urbanismo nasce no final do século XIX na Europa e nos Estados Unidos, a partir de um intenso movimento intelectual e político, e coloca-se como uma nova ciência intimamente comprometida com o projeto de reforma social, que mudará de maneira profunda o modelo disciplinar e coercitivo de gestão dos conflitos sociais, então em vigor.

¹³ Segundo Iamamoto e Carvalho (1988, p 77) “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão”.

Entretanto, o surgimento dessa nova ciência sobre a cidade é baseado, portanto, em algumas proposições particulares. Se no discurso dominante do século XIX, a cidade era vista como um mal em si, passa a ser agora encarada como um possível fator de progresso, contanto que estejam disponíveis os meios científicos e técnicos necessários à intervenção dos problemas urbanos.

Para Santos Júnior (1995), é nesse cenário de decomposição e recomposição de representações que a construção do urbano, como tema e objeto de conhecimento e de ação, confunde-se com o período no qual a “questão social” é reelaborada em problemas urbanos.

Assim, Topalov (1996, p. 23) sinaliza que “a idéia de que existem ‘problemas urbanos’ é recente”. Tem sua origem no início do século XX com os reformadores de moradias e os primeiros urbanistas, os filantropos e os assistentes sociais, que tinham de enfrentar a realidade das grandes metrópoles do mundo industrial. “Mudar a cidade para mudar a sociedade, e, particularmente, o povo, essa era sua visão estratégica”.

O cenário de transformações políticas e sociais que se inicia na transição do século XIX para o século XX origina uma dupla transformação da visão e do projeto prático sobre o povo por parte da classe burguesa. A partir de então, “as classes perigosas” deixam de ser encaradas em bloco e ao mesmo tempo a “questão social” se fragmenta em uma série de “problemas sociais”, com a intenção de fazê-la desaparecer (TOPALOV 1996, p 33-34).

A partir de 1910, o urbanismo funcionalista leva a cabo o modelo reformador para além da utilização do espaço doméstico, dando início a um intenso movimento de planificação urbana abrindo, com isso uma nova etapa reformista. Desta forma, a divisão do solo em áreas específicas será instrumento privilegiado deste espaço por separar o espaço reservado às finanças do espaço da indústria, os locais de trabalho do espaço das moradias do trabalhador. Um modelo de divisão espacial que vai dar conta com maior tranquilidade dos processos capitalistas desenvolvidos na cidade e pela cidade (como meio para facilitar a produção, circulação e consumo da produção) (TOPALOV, 1996)¹⁴.

¹⁴ Nesse sentido, Lojkine (1997, p. 175), vai dizer que a cidade surge “como efeito direto da necessidade de economizar as falsas despesas de produção, as despesas de circulação e as despesas de consumo a fim de acelerar a velocidade de rotação do capital e, portanto, de aumentar o período em que o capital é valorizado”, considerando a importância que a cidade possui nas condições gerais de produção. Porém, adverte que de modo algum deve-se afirmar que o desenvolvimento urbano é de certa forma assegurado pela necessidade constante que tem o capitalismo de aumentar a produtividade do trabalho social. Primeiro porque “todo o desenvolvimento da produtividade, ao elevar a composição orgânica do capital social, reforça, a prazo, a tendência a baixa de lucro e provoca uma reação, em retorno, de freagem e de seleção do desenvolvimento das forças produtivas”; segundo porque “necessidade de cooperação dos diferentes agentes de produção no espaço urbano é contrariada. O sentido de “cooperação” utilizado por Lojkine -, categoria desenvolvida por Marx para explicar que a cooperação vai para além da unidade de produção- é para entender os vínculos que existem entre os diferentes modos de socialização do consumo e da circulação com o espaço. Entretanto, o enfatiza:

Por outro lado, esse movimento de planificação dos subúrbios possui também o objetivo de evitar que se reproduza o desordenamento arquitetônico característico das cidades antigas, pois é disso que se trata: “eliminar os bairros populares tradicionais e criar unidades residenciais nas quais se logre impedir, rigorosamente trabalhar [...]” (TOPALOV, 1996, p. 44).

Numa análise mais recente, no estágio monopolista do capital, Lojkine (1997), sinaliza que as relações de produção capitalistas, ao mesmo tempo em que provocam, com a indústria moderna, uma tendência crescente à aglomeração urbana, imprimem um tríplice limite a qualquer organização racional, socializada, do planejamento urbano. Desta forma coloca:

[...] o urbano longe de ser exterior ao planejamento (como o seriam os dois sistemas fechados do “econômico” e do “social”) é apenas uma de suas subdivisões, ou melhor, um de seus principais componentes. À divisão mais geral do território nacional, e acrescentamos hoje, principalmente em zona de produção agrícola, de produção industrial, de circulação do capital, etc., corresponde uma outra divisão em zonas de comando econômico e político, de centros de poder-revezamento e de zonas de execução e de reprodução limitada da força de trabalho (LOJKINE 1997, p. 164).

Segundo o autor, atualmente a busca incessante pelo capitalismo de uma produtividade crescente, a fim de lutar contra a tendência à baixa taxa de lucro, não se efetua mais apenas pela elevação da taxa de mais-valia, mas também pela socialização das condições gerais da produção (LOJKINE, 1997).

Desta forma, Lojkine (1997, p. 176), ao referir-se às despesas urbanas e sua relação com a composição orgânica do capital social observa que as primeiras desempenham o mesmo papel que o emprego de máquinas, o que para ele estaria no prolongamento da comparação que se estabelece entre a socialização do processo imediato da produção e a socialização de suas condições gerais.

Tal análise leva o autor a definir a cidade capitalista como produto de uma dupla socialização: “as das condições gerais da produção e a socialização (*contraditória*) do espaço”. Ora, com essa definição, Lojkine (1997, p. 176), vai dizer que é “possível falar - a respeito do impacto global das atividades urbanas sobre a economia capitalista – de efeito de *aglomeração urbana*:

“contanto que ele não seja reduzido apenas à associação dos trabalhadores na unidade de produção, mas sim que se torne um instrumento essencial do desenvolvimento da produção social (1997, p. 159).

Queremos dizer com isso: por um lado, efeitos úteis produzidos pelos meios de circulação e de consumo concentrados na cidade; por outro, efeitos de aglomeração que são apenas o produto indireto da justaposição de meios de produção ou de reprodução e não estão ligados, como os efeitos anteriores, a um objeto material particular. Pode-se dizer que sua composição é de certa forma, coletiva: é uma combinação social – consciente ou não, deliberada ou não – de agentes urbanos individuais (construtores de prédios de moradia, de comércio, de escritórios, de fábricas, etc.) (LOJKINE 1997, P. 176)¹⁵.

Segundo Lojkin (1997), a intervenção estatal, nesse ponto, foi fundamental para amortecer as desvantagens na taxa de lucro do capitalismo. Do ponto de vista da rentabilidade econômica do capital, o financiamento público dos meios de comunicação e dos meios de consumo coletivos não rentáveis possibilitou a este enfrentar – apesar da desproporção das quantias empregadas – o desenvolvimento de todas as condições gerais da produção: tanto dos meios de consumo como dos meios de circulação.

Nesse cenário, o Estado apresenta-se, como o maior facilitador da afirmação do capitalismo, o que ocorre através de suas ações sempre direcionadas. É o que nos lembra Lefebvre (1999, p. 114): “[...] todo Estado é um Estado de classe, o da classe dominante; este aparelho lhe permite *mascarar* as contradições por meio da ideologia de *reprimir* as suas conseqüências, pela coação”¹⁶.

Entretanto, não é possível ignorar os outros interesses em jogo, como os interesses e necessidades do Estado. Este é uma instituição e como tal possui uma estrutura (política, administrativa, jurídica, etc.), ou seja, estrutura burocrática que precisa manter-se para continuar cumprindo seu papel fundamental: o controle das massas através do mecanismo ideológico, é o que nos diz Lefebvre (1999, p. 156):

[...] o Estado tem seus próprios interesses, pelos quais ele tende, especialmente no Ocidente e na França, a se elevar acima da sociedade, a se instaurar mascarando as contradições dessa sociedade, esmagando-as pela força repressiva ou dissimulando-as sob espessas nuvens da ideologia, em resumo para fazer reinar uma “razão de Estado”, confundida- ideologicamente- com a razão em geral.

¹⁵ Entretanto, o autor alerta para o perigo que certas teorias trazem para a análise dos processos das *despesas urbanas*. Segundo o autor, essas teorias, que fundamentam trabalhos de economia urbana dedicados aos “bens coletivos urbanos” possuem como única preocupação explicar os processos econômicos oriundo dos mesmos, ao invés de clarear os efeitos contraditórios produzidos pelos meios de circulação e de consumo concentrados na cidade e efeitos úteis de aglomeração. Assim, o autor parafraseando E. Prêteceille ratifica que “todas essas classificações servem para camuflar a realidade sociológica que está na base desses equipamentos coletivos, ou seja, sua desigual distribuição social, a segregação social e espacial de seu uso” (LOJKINE 1997, p. 181).

¹⁶ Essas reflexões nos ajudaram a pensar- como se verá no terceiro capítulo- a atuação do Projeto de Aceleração do Crescimento desenvolvido pelo Governo do Estado na área Riacho Doce bairro do Guamá.

Essa dupla característica (e contraditória) do Estado obriga-o a atender, mesmo que de forma mínima para uns, as necessidades da sociedade. Para Lefebvre (1999, p. 156), essas necessidades dependem das correlações de força oriundas do plano político estabelecido. Contudo, tanto faz ser “o Estado democrático (burguês ou não) não deixa de ser sensível e acessível à pressão de baixo, às reivindicações”¹⁷.

Lembrando que Mandel (1982), ao analisar a função do Estado na fase do capitalismo tardio expõe que as funções superestruturais destinadas ao Estado podem ser originalmente definidas como a proteção e a reprodução da estrutura social (as relações de produção fundamental e, *aí encontra-se a reprodução da força de trabalho, a partir do consumo coletivo- transportes, educação, saúde e habitação*), à medida que não se consegue isso com os processos automáticos da economia. Desta forma, pode-se entender melhor as formas de atuação do Estado burguês para suprir as reivindicações das frações da classe trabalhadora que, conforme assinado, só é possível porque existem certa organização e pressão¹⁸.

Segundo Lojkine (1997), a intervenção do Estado “é a forma mais elaborada e mais desenvolvida da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas”. Para esse autor, a intervenção estatal permitiu “impedir a curto prazo processos anárquicos que minam o desenvolvimento urbano” a saber:

O financiamento dos equipamentos urbanos desvalorizados, a coordenação dos diferentes agentes da urbanização e, em fim, a contradição entre o valor de uso coletivo do solo e sua fragmentação pela renda fundiária – nesses três pontos de rupturas, a intervenção do Estado capitalista permitiu resolver a curto prazo problemas insolúveis para os agente capitalistas individuais (LOJKINE 1997, P. 191).

Portanto, ao invés de suprimir as contradições entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana a tornará cada vez mais latente, fazendo-se assim, um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes

¹⁷ Lefebvre (1999) atualizando tais necessidades ao seu tempo e as colocando de forma mais concreta expõe que “novas necessidades – necessidades sociais e individuais- surgem. Primeiro as dos trabalhadores, mas também as dos grandes grupos minoritários como: as mulheres, as crianças os doentes e pessoas idosas, os delinquentes, os loucos entre outros. Sobre essa questão, faremos um grande esforço de darmos conta no 3º capítulo dessa dissertação, quando discutiremos: organização popular: lutas e conquistas nos campos político e social.

¹⁸ Nesse contexto, é importante citar o movimento de reforma urbana, que então inicia simultaneamente na Europa e na América do Norte, não é um fenômeno isolado, mas vincula-se tanto pelos homens como pelas idéias a um projeto multiforme de reforma social que se define e amplia-se a partir de 1880 (TOPALOV, 1996). No Brasil esse movimento acontece no final dos anos 70, momento da redemocratização. A este ponto específico do Brasil nos deteremos mais adiante.

equipamentos urbanos, de acordo com o seu grau de rentabilidade e de utilidade em curto prazo para o capital (LOJKINE 1997)¹⁹.

Desta forma, o Estado não só é o agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos, como, sobretudo os monopoliza a serviço da classe dominante, ou seja, a política urbana do Estado é uma política monopolista. Para Lojkine (1997), tudo isso “vai refletir nas contradições e nas lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbano”. Desta forma, as políticas urbanas dos Estados capitalistas desenvolvidos:

São “contratendências” produzidas pelo próprio modo de produção capitalista, para regular, atenuar os efeitos negativos – no nível do funcionamento global das formações sociais – da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos (LOJKINE, 1997, p. 191)²⁰.

O autor cita as três características comuns às políticas urbanas do Estado capitalista que permitem, em curto prazo, impedir processos anárquicos que minam o desenvolvimento urbano: o financiamento público dos meios de consumo coletivo não estável; a planificação urbana, ou seja, a coordenação estatal da ocupação e utilização do solo urbano e a intervenção financeira coercitiva do Estado, que coíbe minimamente a ganância da concorrência capitalista e da renda fundiária.

Entretanto, o autor alerta que a abordagem do financiamento público deve levar em consideração o caráter contraditório das políticas urbanas capitalista. Para ele.

Reduzir a intervenção estatal a um simples mecanismo “de adaptação” funcional da estrutura capitalista às condições sociais que ela engendra é esquecer o caráter contraditório, no âmbito do modo de produção capitalista do desenvolvimento do conjunto das condições gerais da produção: a necessidade de desenvolver a socialização das forças produtivas materiais e humanas responde a necessidade oposta, que o capitalismo tem, de subordinar o crescimento econômico unicamente à valorização do capital). Portanto, a socialização estatal da reprodução da força de trabalho, bem como da reprodução dos meios de comunicação e de aglomeração espacial, conservará, pois todas as taras da relação social capitalista (LOJKINE 1997, p. 193)

¹⁹ É importante mencionar desde já, uma vez que este será um debate dos próximos capítulos, que este tipo de intervenção estatal é comum nas cidades brasileiras, sendo desta forma, também o processo que historicamente vem acontecendo nas cidades paraenses e, conseqüentemente em Belém, locus deste trabalho. Esta foi não só constatado na pesquisa empírica, mas a partir do cotidiano da autora desta dissertação.

²⁰ Ao discutir o papel do Estado na urbanização capitalista Lojkine (1997, p. 190), levanta a seguinte hipótese: “a intervenção estatal é a forma mais elaborada, mais desenvolvida da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas”.

Lojkine (1997) no que diz respeito à política urbana e planificação urbana. utiliza o raciocínio de Manuel Castells, como definição de planificação urbana. Para esse último, a definição dar-se a partir da combinação de dois campos analíticos indissociáveis ligados à realidade social: a planificação urbana sobre diferentes formas e os movimentos sociais urbanos.

No referente à segunda parte de sua definição, Lojkine a considera legítima, uma vez que não é concebível separar a intervenção do Estado da “luta de classe”. Entretanto, ressalta que não é possível aceitar teorias que reduzem “a intervenção dos aparelhos do Estado sobre a organização do espaço apenas à ‘planificação urbana’”.

O produto da planificação -a política urbana -, produto de contradições urbanas, e relações de diversas forças sociais opostas quanto ao modo de ocupação ou de produção do espaço urbano, não pode ser reduzida à “planificação urbana” e se compõe de três dimensões: 1) uma dimensão planificadora; 2) uma dimensão “operacional”, que é o conjunto das práticas reais pelas quais o Estado e os aparelhos estaduais locais intervêm financeira e juridicamente na organização do espaço urbano; 3) a dimensão propriamente urbanística que condensa, materializa e mede, por isso mesmo os efeitos sociais –no espaço- do par planificação urbana/operações de urbanismo (LOJKINE 1997, p. 202).

Lojkine (1997), recorre ao artigo de Edmond Préteceille sobre “La planification urbaine” para auxiliá-lo na elucidação das complexas relações entre planificação, práticas e efeitos sobre a estrutura urbana. De acordo com Lojkine, Edmond Préteceille, define:

Toda planificação urbana como ‘intervenção do Estado sobre as relações de produção e de circulação (dos elementos urbanos). Essa intervenção pode ser diferenciada em dois grandes processos: a intervenção jurídica sobre as relações de produção e a programação dos equipamentos públicos (LOJKINE 1997, p. 212).

Nesse contexto, a ação estatal, orientada por uma racionalidade global de gestão e planejamento urbano, através das políticas urbanas - elemento que facilitará o atendimento das necessidades oriundas das contradições do Modo de Produção Capitalista - materializará a socialização de forma contraditória, as forças produtivas materiais e humanas que vai responder a necessidades opostas, que o capitalismo tem, de subordinar o crescimento econômico unicamente à valorização do capital e, por outro, o atendimento das reivindicações oriundas das frações da classe trabalhadora. Muito embora, o efeito contraditório da atuação do Estado ocorre de diversas formas, cujas principais são: 1) atua como elemento pacificador de conflitos sociais fragilizando as lutas e organizações; 2) atua de forma focalizada, atendendo aquelas populações com maior potencialidade de rebelar-

se; 3) minimiza alguns problemas sociais, porque atua de forma focalizada e não universal e; 4) com o atendimento das reivindicações, garante as condições mínimas aos trabalhadores reproduzindo sua força de trabalho, necessária a reprodução e manutenção do trabalho vivo. (LOJKINE 1997).

Entretanto vale ressaltar que no atual padrão de acumulação capitalista, onde as crises econômicas contituem-se ameaças constantes a manutenção do sistema, o capital, traça estratégias mundiais para garantir sua hegemonia, como por exemplo, lançar mão dos ganhos constitucionais no campo do direito, é o que ocorre com a participação popular, instrumento de legitimação e controle social, conquista da organização e mobilização social em torno de demandas estruturais e particulares, é tomada pelo capital como mecanismo de dominação e controle social verticalizado e institucionalizado (MÉSZÁROS, 2002). Sobre este ponto, nos deteremos um pouco mais no próximo item.

1.3 APONTAMENTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Este item pretende fazer uma breve incursão teórica sobre participação popular, primeiro porque essa categoria perpassa o objeto aqui analisado, segundo porque tal análise ocorre a partir da relação simbiótica entre as ações desenvolvidas pelo Estado e os princípios capitalistas de produção na atual conjuntura econômica. Assim, valemo-nos de conceitos e concepções de participação popular que embasaram e embasam os processos político-institucionais desenvolvidos no Brasil, bem como aquelas que vêm na contramão desses processos, e atuam de forma emancipatórias das frações da classe trabalhadora.

Desta forma, Carvalho (1998, p.80), ao referir-se ao processo ontológico da participação vai dizer que a participação é comum a todo ser humano. Ela é o “próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais nos quais ele próprio está situado. Como tal é um processo dinâmico e contraditório”.

A participação é um processo social. Assim, ela supõe a criação do homem para o enfrentamento dos desafios sociais. Esse processo de criação e enfrentamento resulta em dada realidade de consumo ou usufruto de bens, assim como numa dada realidade de funções e decisões que caracterizam fins sociais a serem alcançados (CARVALHO 1993, p. 82).

O processo de participação popular pressupõe segundo Ministério das Cidades apud Pedro Pontual (1994), uma relação de troca entre gestão municipal e população. Esta

relação possibilita a construção de um conhecimento coletivo sobre a cidade. Sua materialização ocorre com a elaboração de projetos coletivos. Pra esse autor, trata-se de criar condições para que se realize um intercâmbio de saberes: de um lado os que detem o conhecimento técnico sobre a realidade urbana e que estão no Governo e, do outro lado, um saber popular, fruto da vivência que a população tem dos problemas da cidade e da sua capacidade de apontar soluções.

Nesse sentido Sampaio (2004, p. 47), afirma que participar politicamente significa, fundamentalmente, “tomar parte nas decisões sobre as políticas públicas”. Consiste em “formar opinião sobre uma decisão do Estado; em expressar, pública e livremente, essa opinião; e em vê-la levada em consideração”. Apesar de que para Sampaio (2004), este estágio da participação popular política é uma meta ainda a ser atingida, pois, segundo ele, nenhuma sociedade possibilitou, até hoje, a plena participação política de todos os seus cidadãos (SAMPAIO, 2004).

Segundo Carvalho (1998), a participação popular, transversaliza a história brasileira, através das diversas fases e tipos de movimentos sociais que vai desde as primeiras resistências indígenas e negras, passando pelos chamados movimentos camponeses, pelas lutas absolutistas pela Independência e pelas revoltas urbanas.

Desta forma, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular e somente diferenciando-se, segundo “as formas possíveis definidas tanto pelo uso e costumes de cada época, pela experiência histórica e pela política dos atores protagonistas, como ainda pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação” (CARVALHO 1998, p. 8).

No século XX, os movimentos – que passam a ser caracterizados por movimentos sociais: movimento operário, camponês e os movimentos urbanos - sofrem fortes pressões cooptadoras por parte dos partidos políticos, de parlamentares e de governos que buscam instrumentalizá-los e submetê-los aos seus interesses, principalmente no período que corresponde dos anos 30 a 60.

É nesse contexto, mais precisamente no final da década de 50, que passa a ser desenvolvido no Brasil, a partir de diretrizes orientadas pelas Organizações das Nações Unidas – ONU e Organizações dos Estados Americanos – OEA, como um método de trabalho destinado a regiões subdesenvolvidas, o Desenvolvimento de Comunidade – DC.

Implementado como mecanismo de diálogo entre governo e sociedade, o DC foi antes de tudo, meio político para alcançar a expansão e abertura de um mercado de consumo para os produtos industrializados e a modernização da mão-de-obra necessária ao

preenchimento das exigências do mercado de trabalho penetrado pelo capital monopolista. A participação, segundo Souza (1993, p. 15), “é conteúdo básico do DC, seja na implementação dos programas da política social ou na implementação de processo originado dos movimentos sociais”.

Para Wanderley (1998, p. 22), o maior mecanismo utilizado na formação do desenvolvimento de comunidade brasileiro foi o componente ideológico, desde seus primórdios, quando escrito na estratégia de modernização do meio rural até os momentos posteriores após sua migração para o meio urbano²¹. O desenvolvimento deveria atingir de forma democrática, com seus resultados, toda a sociedade e não parte dela. “O povo, foi então chamado a participar desse esforço coletivo de construção de uma nova sociedade desenvolvida e moderna, sob as varias formas de populismo”.

Numa outra perspectiva Wanderley (1993, p. 22), apreende a prática do DC num contexto político e ideológico da época, cuja finalidade era escamotear os verdadeiros interesses capitalistas que perpassavam pela:

- A chamada guerra fria entre países capitalistas e socialistas;
- A onda de nacionalismo assumido pelos países subdesenvolvidos;
- os conflitos sociais internos e externos presentes nos diversos países subdesenvolvidos, pondo em questão a ordem social estabelecida;
- os missionários e educadores que, nas aldeias e comunidades, se ocupam dos ensinamentos de ofícios a meninas e meninos. Estes ensinamentos demonstram as possibilidades de uma visão ampliada sobre os outros grupos;
- As idéias humanistas de Gandhi que, em 1937, apresenta um plano de educação básica a ser operado nas comunidades²².

A partir de 64, a participação popular é tomada pelo Estado como elemento facilitador de dominação das massas. Em 1970, o Estado cria a Coordenação de Programas de Desenvolvimento de Comunidade com o objetivo de assegurar a unidade e a racionalidade dos programas de DC a nível local, estadual e nacional (SOUZA, 1993).

Mas é no período correspondente entre 70 a 80, que segundo Paz (2009), a participação popular - através das grandes manifestações sociais em torno da resistência à ditadura militar, da abertura democrática do país e o surgimento de novas organizações sociais de bairros periféricos que lutam por melhores condições de vida - se expressa com maior ênfase. A essa onda de agitação popular o Estado responde não mais de forma

²¹ A ideologia desenvolvimentista que impregnou o continente latino-americano colocava como ponto nodal o equacionamento do atraso, do subdesenvolvimento cuja superação se daria fundamentalmente pela via do crescimento econômico marcados por categorias estruturais funcionalistas (SOUZA 1993, p. 22)

²² Segundo Wanderley (1993, p. 42) “a educação social, de acordo com Gandhi, se processou através de programas variados de educação de adultos que levem em conta os problemas básicos da existência humana”

repressiva policial, mas de forma cooptativa, criando, em 1975, mais um instrumento de controle das massas: o Programa de Centros Sociais Urbanos.

Contudo, é com a Constituição Federal de 1988, que a participação popular passa a fazer parte dos processos políticos decisórios do Brasil. Agora designada como participação cidadã ou participação social é categoria central do novo regime político que se estabelece. A participação então é tida como protagonista de grupos organizados que defendem os interesses das maiorias da população econômica, social e culturalmente excluídas. Para Paz (2004) a participação cidadã consiste em: adequar o sistema de geração e circulação de informação, com a constituição de canais de participação, espaço de negociação de conflitos e momentos de pactuação; interação entre saber técnico e saber popular; processo de mobilização social; processo de aprendizagem coletivo, processo de decisão e compromisso do governo para fazer valer as decisões.

Apesar de ser, a participação popular, uma conquista do povo brasileiro, que lutou por sua constitucionalidade e que na proposta constitucional não se limita à escolha dos representantes da população nos processos eleitorais, mas, sobretudo, a conquista da liberdade e autonomia em participar de todos os processos e decisões inerentes à sua própria vida, conseqüentemente aos rumos que o país deve tomar, o que se vive, na realidade, é sua total manipulação e/ou negação. Para Chauí (2005, p. 30), “a prática democrática participativa é, portanto um desafio e uma conquista. É o têlo de, um processo e não o ponto de partida [...]”.

Portanto, o modo de produção capitalista, expande-se a partir da criação das condições gerais da produção, em grande medida realizadas pelo Estado, através da execução da infraestrutura: base material necessária para a sua realização. O Estado então, no intuito de eliminar qualquer barreira de caráter jurídico, social e político, que seja entrave à extração de mais-valia capitalista, vale-se do jogo do “faz de conta” e coloca-se como estado democrático de direito, tendo como bandeira a participação popular que vai garantir que este cumpra seu papel de mediador dos interesses.

Assim, a cidade e o urbanismo, passam a funcionar como estabilizadores de um modo de produção particular e o espaço da cidade, passa a ser o lugar das contradições que emergem das relações capitalistas. Ao considerarmos que a atual forma urbana é constituída a partir de divergentes interesses mediados pelo Estado capitalista, afirmamos então que o Estado possui um lado: o lado do capital. No entanto, sua atuação não ocorre de forma unilateral, ou seja, não atua somente para garantir as necessidades do capital, deve, agir, mesmo que de forma mínima, em atenção às demandas das frações da classe trabalhadora. Para tanto, mesmo obedecendo a uma lógica global de gestão e planejamento, o Estado no atual estágio monopolista do capital, elabora e

executa as políticas urbanas que vão funcionar, por um lado como base material do grande capital, facilitando sua circulação e seu consumo e, por outro, minimizar as reivindicações das classes populares que de forma contraditória, reproduzem sua força de trabalho.

Essas relações e esses processos capitalistas globais engendraram e orientaram a forma de urbanização brasileira, a partir da atuação estatal mediante o planejamento, as políticas urbanas e outros mecanismos necessários à manutenção do *status quo* econômico e social estabelecido. É nesse sentido que a participação popular funciona como mecanismo de dominação e de controle social verticalizado do Estado e do capital.

Se por um lado ele responde as necessidades capitalista, fornecendo-lhes toda a infraestrutura necessária à sua reprodução, por outro governa segundo os princípios constitucionais de um Estado democrático de direito, obedecendo ao princípio da gestão democrática, com isso livra-se dos conflitos populares mais inflamados e assegura certa tranquilidade na gestão, por outro lado, responde à população através de políticas urbanas focalizadas, minimizando as pressões da questão social, como por exemplo, a falta e infraestrutura e para tanto utiliza a participação popular via Estado (de forma controlada e limitada), não como mecanismo de controle social de suas ações, ou seja, um processo construído de baixo para cima, mas de cima para baixo.

Isso significa dizer que a política de participação popular desenvolvida pelo Estado nada mais é que um *jogo do faz de contas*, como veremos no terceiro capítulo quando analisaremos as diretrizes presentes na concepção de planejamento do Governo do Estado do Pará, no sentido de verificar em que medida há articulação entre essas diretrizes e o processo de participação popular desenvolvido no Projeto de urbanização desenvolvido na área Riacho Doce, bairro do Guamá.

2 . URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E PLANEJAMENTO URBANO

Este capítulo propõe discutir o processo de urbanização no Brasil e a intervenção do Estado via planejamento urbano. Para tanto, serão discutidos os seguintes itens: 2.1 Processo de urbanização brasileira; 2.2 Planejamento urbano Brasil. Os referidos itens, propõem-se a contribuir na análise do objeto deste trabalho, isto é, identificar e analisar as diretrizes presentes na concepção de planejamento do Governo do Estado do Pará, verificando em que medida há articulação entre essas diretrizes e o processo de participação popular desenvolvido no Projeto de urbanização desenvolvido na área Riacho Doce, bairro do Guamá, considerando que para tal análise será necessário um grande esforço no sentido de alcançar as múltiplas determinações que envolvem e constituem o objeto em questão.

2.1 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Nas grandes cidades brasileiras, é comum observar a expansão e a generalização das favelas como espaço residencial das frações mais empobrecidas da classe trabalhadora. Sem alternativa de sobrevivência em seu local de origem, migram para os centros urbanos, onde vão ocupar as áreas periféricas, baixadas e morros dessas cidades, haja vista, não poderem ocupar as áreas nobres em virtude do seu baixo poder aquisitivo, o que não lhes proporciona condições de arcar com os altos valores de aluguel dos imóveis localizados nos bairros centrais, outro ponto observado são o poder especulativo exercido pelo mercado imobiliário sobre esses espaços, elitizando-os e tornando-os bem material de luxo. Nesse sentido Rauta Ramos, (2008, p. 199), coloca:

Os terrenos mais bem localizados, ao incorporar trabalho social – meio de comunicação e transporte, equipamentos e serviços coletivos (saneamento básico, transporte coletivo, hospital, escola, área de lazer, centros comerciais e etc...) - com a transformação do uso do solo para fins capitalistas, se constituíram em mercadoria valorizada, tornando-se fonte de renda de diferentes frações da classe trabalhadora.

Furtado (2006, p. 01), analisa que o processo de urbanização das cidades brasileiras encerra uma dinâmica que produz resultados tão díspares como um condomínio residencial exclusivo, em um extremo, e um loteamento irregular em infraestrutura básica, no outro extremo. Entretanto, a produção desses diferentes resultados passa por um ponto comum, que segundo o autor é

caracterizado pela “geração de mais valia fundiária que via de regra, não são recuperadas pela coletividade, ao contrário, costumam ser apropriadas de forma privada pelos proprietários dos terrenos e/ou pelos promotores imobiliários envolvidos”. Nesse sentido, seja qual for a forma social que a produção assuma numa determinada sociedade, ela precisa se desenvolver continuamente, percorrendo suas mais diferenciadas fases, de maneira sempre ininterrupta e periódica, com a preocupação de manter a demanda crescente do valor de uso de cada mercadoria, para que seu valor de troca possa ser realizado no mercado.

Bem verdade que esses processos de valorização e mercantilização do espaço urbano, vão depender do grau de desenvolvimento das forças produtivas obtida por cada lugar, entretanto, devem obedecer à lógica geral de desenvolvimento urbano capitalista enquanto forma desenvolvida da divisão social do trabalho que vai imprimir diferentes organizações do espaço urbano (LOJKINE, 1997).

Em termos históricos, as formas de urbanização brasileira, ou “sistema social da Colônia”, segundo Santos (2008, p. 20), obedecem a uma dinâmica – resultado do estudo de Nestor Goulard Reis Filho (1968) – que elenca os seguintes elementos: a organização político-administrativa, considerado de um lado as capitanias e o governo-geral e, de outro, a organização municipal; as atividades econômicas rurais; as atividades econômicas urbanas e seus atores (comércio, ofícios mecânicos, funcionalismo, mineração).

Segundo Santos (2008, p. 20), Nestor Goulard Reis Filho, referindo-se aos primórdios da urbanização brasileira, destaca as três principais etapas da organização do território brasileiro compreendidas no período de 1530-1720, quais sejam: a primeira entre 1530 e 1570, cujo ponto de maior intensidade estaria compreendido entre os anos de 1530 a 1540. Entre a fundação do Rio de Janeiro 1567 e a de Filipéia da Paraíba em 1585. O segundo período fica entre 1580 e 1640, anos de dominação espanhola, com dois pontos de maior intensidade: os anos de 1610 e 1620, com a fundação de uma vila e três cidades, e entre 1630 e 1640, com a fundação de nove vilas, com a existência de uma urbanização sistemática na costa norte, em direção à Amazônia. Num terceiro momento, entre 1650 e 1720, foram fundadas trinta e cinco vilas, elevando-se duas delas à categoria de cidades: Olinda e São Paulo. Ao fim do período, a rede urbana, estava constituída por respeitável conjunto de sessenta e três vilas e oito cidades.

Contudo, é a partir do século XVIII que o Brasil começa a tornar-se urbano. Mas é sobretudo no século XIX que a urbanização brasileira adquire sua maturação e somente no século XX, toma a forma de como a conhecemos agora (SANTOS, 2008, p. 21).

Segundo Santos e Silveira (2008), as maiores cidades formaram-se no litoral ou nos seus arredores. Em todos os casos, as maiores cidades precediam de uma economia de produção voltada

para o estrangeiro. Para esses autores é a “explicação desse urbanismo de fachada que reflete a condição de dependência da economia nacional” (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 34-35).

A partir da segunda metade do século XIX, a produção e, depois o território se mecanizam, mediante a instalação de usinas açucareiras e, mais tarde, da navegação a vapor e das estradas de ferro. Assim, o Brasil passa a apresentar uma nova configuração na organização de seu espaço urbano. O crescimento das cidades ocorre de forma desigual em virtude das oscilações das economias regionais ou de seu papel político. Formavam-se verdadeiros circuitos interiores, cada qual dominando uma dada extensão do território com os meios limitados do que dispunham (SANTOS e SILVEIRA, 2008)²³.

Segundo esses autores, o fator produção influencia para mais ou para menos a densidade demográfica de certa região, como analisam a respeito do crescimento da população nas cidades brasileiras onde a indústria se firmou naquele momento. Nesse sentido, “[...] das 636 fábricas existentes no Brasil em 1890, e que empregavam 54.169 operários, as mais numerosas e importantes estavam no Rio de Janeiro” (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 39)²⁴.

Esse quadro é relativamente quebrado a partir da segunda metade do século XIX, quando a partir da produção do café, o Estado de São Paulo, torna-se o pólo dinâmico de vasta área que abrange os estados mais ao sul e vai incluir, ainda que de modo incompleto, os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais:

De um lado, a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos, a criação de meios de comunicação atribuem uma nova fluidez potencial a essa parte do território brasileiro. De outro lado, é ainda também onde se instalam, sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo que vão tornar efetiva aquela fluidez (SANTOS, 2008, p. 29).

O padrão econômico baseado na agricultura durará até a década de 30, quando novas condições políticas e organizacionais impulsionam a industrialização brasileira: de um lado, esta recebe incentivos vindo do poder público e, de outro, passa a permitir que o mercado interno ganhe um papel, na elaboração, para o país, de uma nova lógica econômica e territorial (SANTOS, 2008).

A lógica da industrialização, no século XX, vista como processo social complexo,

²³A integração entre as cidades era quase inexistente e o isolamento só era quebrado pela existência do transporte marítimo. Como viviam basicamente do comércio, a hierarquia entre elas dependia das relações com o estrangeiro. “Os intercâmbios, conquanto limitados, não ocultavam um caráter hierárquico. Este estava essencialmente realizado no domínio da administração, que foi completamente centralizada até a República de 1889” (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 34).

²⁴Segundo Santos e Silveira (2008), “em 1881, existiam quarenta e quatro estabelecimentos industriais têxteis brasileiros, cujo maior número concentrava-se na Bahia. Todavia, a maior parte da produção correspondia ao Estado do Rio de Janeiro, onde seis estabelecimentos forneciam 8,8 milhões de metros de tecidos, enquanto na Bahia se produziam 3, 559 milhões de metros.”

possibilitou a formação de um mercado nacional, os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, expandiu o consumo em formas diversas e impulsionou a vida de relações, ativando o próprio processo de urbanização.

Segundo Santos (2008, é possível admitir que a economia da maioria das capitais brasileiras, até o final da Segunda Guerra Mundial, tinha como base a agricultura, que se realizava em sua zona de influencia e nas funções administrativas públicas e privadas, mas, sobretudo pública²⁵.

A nova constituição do espaço urbano e os novos papéis assumidos pelas regiões brasileiras, explicam-se pelos processos globais de reorientação da nova divisão internacional do trabalho ditados pelos países centrais aos países periféricos, segundo os quais estes últimos precisavam adotar políticas e instituições pelos primeiros consideradas “boas”, assim, organizar seu espaço urbano, potencializar seu processo industrial, integrar seu território e, no final ter a garantia de seu desenvolvimento e conseqüentemente de seu sucesso²⁶.

Desta forma, todo o esforço desses países (centrais), em criar mecanismos que reforçassem e legitimassem política de desenvolvimento defendida por eles eram utilizados nos países periféricos, como diz Corrêa (1989, p. 12):

O discurso, então da necessidade do desenvolvimento dos países periféricos é fundamental para se alcançar a perfeição do sistema - um sistema justo e igual para todos - é simplesmente a saída do capital para superar suas crises econômicas e eliminar qualquer ameaça a ele. Desta forma, o Estado, não mais como elemento neutro e representante do interesse geral, passa ser ente fundamental a partir de então, deste sistema e sua missão é “regular os processos capitalistas, corrigindo suas distorções, entendida como eventuais”. Porém, sua “intervenção deveria, contudo, se fazer sem atingir significativamente a autonomia das empresas”²⁷.

²⁵Santos (2008, p. 27), aponta outro dado importante no processo de urbanização brasileira no referente ao período. Segundo o autor “nos últimos decênios do século XIX e nos primeiros do século XX, a evolução demográfica das capitais estava, em muitos casos, sujeita a oscilações (ou conhecia crescimento relativamente lento) em determinados períodos intercensais, ao passo que, a partir do fim da segunda Guerra Mundial, dá-se um crescimento sustentado em todas elas”.

²⁶“Entre elas figuram políticas macroeconômicas restritas, a liberação do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação. “Instituições boas” são, essencialmente, as existentes nos países desenvolvidos, sobretudo, nos anglosaxônicos. Entre as instituições chave, incluem-se a democracia, a burocracia “boa”, o judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente)”. Para Chang (2004, p. 14), resta a dúvida: “até que ponto os países desenvolvidos não estão procurando esconder o ‘segredo de seu sucesso’ [...]. As nações desenvolvidas não estarão se valendo do pretexto de recomendar políticas e instituições “boas” unicamente para dificultar o acesso dos países em desenvolvimento às políticas e instituições que elas implementaram no passado afim de alcançar o desenvolvimento econômico?” (CHANG, 2004, p. 11-12).

²⁷O New Deal, como foi chamado, foi adotado pelo governo norte americano em 1933 e sua finalidade foi de combater os efeitos da Grande Depressão e reorientar o processo econômico (CORRÊA, 1989).

De acordo com Maricato (2001), ao mesmo tempo em que há a requisição, via processos exógenos, da produção do espaço capitalista, tem-se um processo de urbanização que guarda características históricas de uma sociedade que possui raízes coloniais que não conseguiu romper com a dominação externa, guardando traços do patrimonialismo e da cultura do privilégio. A exemplo, da existência do latifúndio em face de uma enorme carência habitacional. Para essa autora, as primeiras décadas do século XX, marcam o processo de urbanização que começa a se consolidar devido a emergência do trabalho livre e o início da industrialização.

Nos anos 30 quando a economia passa, paulatinamente, do setor agrário-exportador para o setor industrial, há um marco no processo de urbanização no Brasil. A partir de 1945 e 1950, a indústria brasileira ganha novo ímpeto e São Paulo se firma como a grande metrópole fabril do país. Em 1954, São Paulo concentrava 35,4% dos investimentos do Brasil, enquanto em 1958 a proporção era de 62,2% (SANTOS, 2008).

Nesse período (1945-1950) se observa também uma tendência para a aglomeração da população nas grandes cidades, onde os núcleos superiores a 20 mil habitantes veem aumentar sua participação no conjunto da população brasileira. Se na década anterior, tinha-se um pouco mais de 15% do total da população, esta quase dobra em 1960, para constituir mais da metade da população (51%) em 1980 (SANTOS, 2008).

O governo do Presidente Juscelino Kubitschek (JK) propõe uma política que visa deflagrar a aceleração de crescimento econômico, superando o estado de atraso e alcançando a prosperidade. Assim, a meta desse governo é elevar o país aos patamares de país desenvolvido a partir do alavancamento da industrialização e:

Identifica a situação do subdesenvolvimento como de pobreza atual. No entanto, pensa em poder-se descobrir nela grande riqueza latente. Diante disso, um trabalho sério e sistemático dirigido para desentranhar esta riqueza deve ser excelentes condições de dar resultados positivos, em recursos naturais e em recursos humanos. O produto desta política e do esforço a que conduz será a prosperidade, a ser conseguida através da industrialização (CARDOSO, 1978, p. 93).

Se por um lado – de acordo com Cardoso (1978) - a finalidade do Governo Kubitschek, podia ser vista por ele próprio como sendo “a valorização do homem”, em termos objetivos, segundo a própria formulação de seu discurso, por outro, ela é eminentemente econômica. É evidente notar que as propostas enunciadas por esse governo

são no sentido do crescimento econômico acelerado através da industrialização, com especial atenção para a necessidade da infraestrutura²⁸.

Entretanto esse processo acelerado de industrialização pelo qual o país passou nesse período ganha força, na forma de discurso, de norte a sul do país e traz consigo um aumento no processo de urbanização das grandes cidades. Para Santos e Silveira (2008):

Entre 1940 e 1950, enquanto a população global aumentava de 24%, a população urbana crescia de 30%. No período compreendido entre 1950 e 1960, o fenômeno é ainda mais nítido. O índice global foi de 39%, mas o aumento urbano é de 54%. O crescimento da população rural fica estacionário nesses dois decênios, com o mesmo índice de 16%, essa tabela é inferior ao crescimento vegetativo e resulta do êxodo rural, devido muito menos a existência de emprego nas cidades que à persistência de uma estrutura agrária defeituosa na maior parte do território brasileiro (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 40)²⁹.

Para esses autores, essa configuração urbana favorece ao mesmo tempo a persistência da pobreza e o abandono do campo. Os excedentes de população cada ano mais numerosos, encontram um refúgio nas cidades. Isso explica um crescimento urbano superior a 10% anuais em vários centros regionais e de 6% nas grandes metrópoles, enquanto o número de empregados e subempregados aumenta num ritmo ainda maior.

A modernização já iniciada no regime de Getúlio Vargas facilitou a concentração econômica e espacial. A rápida expansão da indústria no “centro” passava a exigir mais mercados, não apenas fora mais também dentro do país (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 44).

Tanto para atender uma população de maior nível de vida quanto para dirigir a colheita de produtos exportáveis, surgem inúmeras cidades e outras se desenvolvem. Até então, as cidades maiores situavam-se no litoral ou em áreas próximas. Um exemplo é o caso de Manaus, até onde a navegação marítima podia chegar, ou da São Paulo do café, como o seu deslocamento de Santos. É num Brasil integrado pelos transportes e pelas necessidades advindas da industrialização que vão nascer importantes cidades no interior. Estas decorrem do crescimento populacional, da elevação dos níveis de vida e da demanda

²⁸Entretanto, o grande objetivo que perpassa todo o governo de Kubitschek, camuflado pela ideologia do desenvolvimento é o combate ao comunismo. Nesse sentido esse governo deixou claro para o mundo que “o intuito básico do Programa de Metas era defender o modo de viver do país contra a ofensiva de ideologias opostas às crenças cristãs e as instituições democráticas” (CARDOSO, 1978).

²⁹Para Santos (2008, p. 40), se formos considerar as cifras globais para o Brasil em 1960, 89,39% dos estabelecimentos rurais com menos de 100 hectares representavam 20, 2% das superfícies e 44,62% com menos de 10 hectares reuniam 2,23% das superfícies. Por outro lado, 098% das propriedades com mais de 1.000 hectares reuniam 47,29% da superfície total. Assim, 32, 825 proprietários possuíam quase a metade da superfície das propriedades agrícolas brasileira, enquanto os outros 3.316.599 dispunham apenas de 52,71%.

de serviços em número e frequência maiores que anteriormente (SANTOS e SILVEIRA, 2008)³⁰.

Entretanto, para realizar qualquer um desses desígnos impunha-se a equipar o território, integrá-lo mediante recursos modernos. Desta forma, Santos e Silveira (2008, p. 47) dizem que “o caminho da integração do território e da economia apontado para todos os países era tanto mais facilitado e tanto mais rápido quanto maior o número de opções a atingir e a organizar. É caso do Brasil”. Desta forma colocam os autores:

Entre os países subdesenvolvidos, as defesas próprias eram frágeis: o peso da ideologia do crescimento, a correspondente atração pelo desenvolvimento industrial, apontada como panacéia, as necessidades do consumo interno, o imperativo de afirmar o Estado sobre a nação (ou as nações, ou as tribos) e a indispensabilidade de um comando eficaz sobre o território eram argumentos de peso, embora muitos deles fossem exclusivamente ideológicos. Sobre esse pano de fundo, a adaptação ao modelo capitalista internacional torna-se mais requintada, e a perspectiva ideológica de racionalidade e de modernização a qualquer preço ultrapassa o domínio industrial, impondo-se ao setor público e invade áreas até então não tocadas ou alcançadas só indiretamente, como por exemplo a manipulação da mídia, a organização e o conteúdo do ensino em todos os seus graus, a vida religiosa, a profissionalização, as relações de trabalho etc.

Nesse contexto, a cidade, que é lócus da manifestação e materialização dos princípios capitalistas – em particular as cidades brasileiras, despontam em período que vai de 1960 a 1980, com uma população de cerca de cinquenta milhões de novos habitantes, ou seja, um número quase igual à população total do país em 1950. Segundo Santos e Silveira (2008), no período que corresponde de 1970 e 1980, incorpora ao contingente demográfico urbano uma massa de gente comparável ao que era a população total urbana de 1960. Já entre 1980 e 1990, enquanto a população total terá crescido 26%, a população urbana deve ter aumentado em mais de 40%, isto é, perto de 30 milhões de pessoas

No decorrer da década de sessenta, o “inchaço” dos grandes centros urbanos brasileiro, como São Paulo - motivado principalmente pelo processo de industrialização que atraiu grandes contingentes populacionais - provoca um acirramento da problemática urbana. Entretanto, o estado trata a questão urbana como um problema de gestão e não como um problema estrutural fruto das desigualdades sociais advindas do modo de produção capitalista.

³⁰Mais recentemente, Trindade Júnior e Ferreira (2007, p. 315) colocam que no particular da Região Amazônica, as pequenas e médias cidades apresentam os maiores índices de crescimento populacional nas últimas décadas. No contexto da dinâmica da região Amazônica, a expansão da fronteira econômica no interior da região não se dá de maneira igual quando considerando a especificidade das sub-regiões. A Amazônia Oriental, em particular tende a acompanhar um processo que já vem sendo verificado a algum tempo no restante do território brasileiro. As grandes cidades, segundo esses autores, com base em estudo de Santos (1993), apresentam taxas de crescimento econômico menores do que suas respectivas regiões, repercutindo num maior dinamismo e importância dos outros níveis de cidade como as cidades médias.

É também a partir dessa década que outras discussões, no campo político, faziam parte do cenário brasileiro: eram as discussões em torno da questão político-administrativa dos municípios. Esses debates começam a se fortalecer com o objetivo de achar alternativas para responder aos problemas urbanos que assolavam as cidades.

Segundo Ribeiro e Cardoso (2003), a intervenção do poder público de cunho tecnicista só percebia como possível solução para os problemas sociais uma “harmonização social” propiciada pela aplicação do conhecimento científico, o que fracassou por não atacar corretamente a origem do problema.

Assim, o Estado, passa a investir (em fins dos anos 50 e no decorrer da década de 60) na criação de organismos e instituições em nível federal, com o objetivo de planejar a ação governamental. Dentre os organismos criados os mais importantes são, o Ministério do Planejamento, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU - instituição criada como órgão normativo da política urbana e que representou a primeira experiência em nível federal de planejamento urbano - . Em nível estadual, praticamente todos os Estados da Federação já possuíam órgãos de planejamento com vários formatos e com experiência administrativa. Em nível municipal, da mesma forma das esferas superiores existiam organismos locais de planejamento, porém de forma diversificada e isolada.

Será a partir de 1965, com o SERFHAU (criado em 1964), que no plano institucional o governo estadual e federal, irão estimular as administrações municipais a construir seu crescimento elaborando planos de desenvolvimento. No entanto a atuação desses mecanismos, para Ribeiro e Cardoso (2003), não foi capaz de superar o conservadorismo do planejamento, que ocorria de forma tecnocrática, isso é, sem participação popular, o que pouco contribuiu para solucionar os problemas urbanos que se agravavam em ritmo acelerado deste período.

Para Lojkin (1981), no estágio do capitalismo monopolista, o Estado assume novas funções sociais, contribuindo para minorar a segregação nas cidades, em resposta às requisições da crescente industrialização e às demandas da classe trabalhadora, através do provimento de equipamentos coletivos (saúde, educação, habitação etc.), conforme já visto no capítulo anterior. Embora este autor reconheça o avanço que esse tipo de intervenção significou para a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, também dá ênfase a seus limites, na medida em que não implica em transformações na base produtiva, posto que sempre subordina a socialização às exigências do capital.

Acompanhando essa lógica de racionalidade e abrangendo todos os setores das áreas públicas, o governo federal continua a investir na reorganização e embelezamento das cidades (centrais). O exemplo clássico foi o Rio de Janeiro, quando foi criada em 1968 pelo Governo Federal a Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana – CHISAM, com o objetivo de reunir numa única política as ações voltadas às favelas do Estado da Guanabara e do Rio de Janeiro. Com essa política, o Estado retoma a ação de remoção e erradicação de favelas, defendida nos anos 40 (BURGOS, 1999)³¹.

Segundo Santos e Silveira (2008), os anos que decorrem até a década de 1970, mais precisamente o pós Segunda Guerra Mundial são marcados pela ideologia do consumo, do desenvolvimento econômico e do planejamento. Estes, segundo os autores, foram os grandes instrumentos políticos e os grandes provedores das idéias que iriam guiar a reconstrução ou a remodelação dos espaços nacionais, juntamente com a da economia, da sociedade e, portanto, da política.

Por outro lado, os problemas com a industrialização dependente eram cada vez mais agudos, pois o número de trabalhadores não inseridos formalmente no mercado de trabalho só aumentava. O uso de tecnologia sofisticada impunha uma queda na criação de empregos, a produtividade havia aumentado em detrimento da baixa nos salários, ocorrendo, segundo Arman Mamigonian (1992) apud Santos e Silveira (2008, p. 48):

Uma superexploração do trabalho e lucros extraordinários, situação que exigia a presença de ditaduras militares colonial-fascista. A dependência, que se tornou crescente interna à economia brasileira, se manifestava agora pelo crescimento das remessas de lucros e royalties, pagamento dos empréstimos externos etc., não dando margem à apropriação interna do excedente econômico.

Assim, o decréscimo da atividade econômica - que afeta todo o país - era visto, então, como uma ameaça à continuidade do então modelo econômico e político que vinha se desenvolvendo. Entretanto era preciso mantê-lo, pois dele dependia a afirmação do sistema capitalista no país. Para sustentá-lo, era indispensável retomar a atividade ao preço de investimentos públicos mais numerosos, bem como injetar recursos públicos para promover a exploração; era preciso mais proteção ao grande capital; menor retribuição ao trabalho, em detrimento de uma política social ainda menos generosa e, necessariamente,

³¹“O embrião de periferização e, sobretudo a explosiva ocupação das ‘baixadas’ acentuaram significativamente a segregação urbana, intensificando o fenômeno que Scmidt & Farret (1986) definiram como polarização progressiva entre uma cidade legal, dotada de condições urbanas, e uma cidade ilegal, constituídas por favelas e periferias, em grande parte desprovida dos mais elementares benefícios citadinos, abandonados a sua própria sorte” (SOUZA 1989, p. 156).

de uma ordem ainda maior no campo político-social (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 48).

A queda do poder aquisitivo de parcelas da população brasileira caminha lado a lado com a precariedade das condições de sobrevivência, afetando diretamente o consumo de bens e de equipamentos e serviços individuais e coletivos. A carência de equipamentos necessários à reprodução social e biológica agrava, sobremaneira, o cotidiano da população urbana, ampliando o processo de exclusão social. Trata-se, desta forma, de um quadro de ruptura, onde poderíamos afirmar que, nestas condições, parcelas da população não têm direito a ter direitos (MARICATO, 2001, p. 04).

Para Santos e Silveira (2008, p. 52), graças à propaganda da industrialização, ao crédito e à urbanização, amplia-se o consumo ao mesmo tempo em que há uma transformação mais rápida de valores de uso em valores de troca, acelerada pela especialização territorial da produção, pelo novo patamar de urbanização e pela valorização da terra. “É uma fase de nova integração, mas com especialização geográfica da produção material e imaterial”.

Num cenário onde o desenvolvimento urbano e econômico acompanhavam a concentração da renda gerada nas mãos de poucos, tinha-se um governo - o Governo Militar - que para manter-se no poder, implementa políticas públicas de cunho compensatório que tem como principal meta atenuar a pobreza (MARICATO, 2001).

Não obstante a situação anterior de cada região pesa sobre os processos recentes. A diferença entre as taxas de urbanização das várias regiões está intimadamente ligada à forma como, nelas, a divisão do trabalho sucessivamente se deu, ou, em outras palavras, pela maneira diferente como a cada momento histórico, foram afetadas pela divisão inter-regional do trabalho. Na região Norte, por exemplo, os índices de urbanização ficam estagnados até os anos 1960 quando a situação se desbloqueia, graças ao desenvolvimento das comunicações e do consumo e à amplitude maior do intercâmbio com as demais regiões do país, graças à industrialização e à modernização da sociedade e do Estado.

No que se refere à compreensão da urbanização da Região Amazônica, alguns aspectos apontados por Santos (2008) são importantes. Segundo esse autor, o processo de urbanização só foi possível de ser identificado a partir de 1940, muito embora cada região possuir uma dinâmica econômica própria, o que possibilitou mudanças significativas nas cidades, principalmente nas capitais. Todavia, salienta o autor em sua análise o fato de que as cidades realmente só puderam ser identificadas pelo modelo de desenvolvimento capitalista urbano a partir de 1940, quando ocorre no Brasil o primeiro recenseamento, onde é separada a população urbana da população rural.

Esse movimento de crescimento populacional no Brasil sofreu alterações à medida que os nexos econômicos iam sendo modificados nesse período. Portanto, Santos (2008) define dois grandes regimes no processo da urbanização brasileira: a) Após os anos 1940-1950, os nexos econômicos ganham enorme relevo, e impõem-se às dinâmicas urbanas na totalidade do território; b) A evolução demográfica das capitais estava, em muitos casos, sujeita a oscilações (ou conhecia crescimento relativamente lento) em determinados períodos intercensais, ao passo que, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, dá-se um crescimento sustentado em todas elas³².

Desse momento até fins dos anos 1970, a questão urbana torna-se alvo de políticas governamentais, por meio tanto da elaboração de planos locais integrados quanto da provisão das condições gerais de produção e reprodução coletivas, estas últimas na forma de políticas setoriais – saneamento, transportes, habitação, entre outras. As primeiras elaborações de planos locais tiveram seu auge em meados dos anos de 1960 e na década de 1970.

Para Santos (2008) foi, sobretudo na década de 1970, que o processo de urbanização alcançou um novo ápice, tanto quantitativo como do ponto de vista qualitativo. Uma vez que, a urbanização ganha novo conteúdo e nova dinâmica, graças aos processos de modernização que o país conhece e que explicam a nova situação³³. Nesse sentido Souza (2004, p. 53) diz que:

Em meados do século XX, as principais cidades brasileiras, especialmente Rio de Janeiro e São Paulo, passaram a receber um grande número de migrantes, que deixavam o campo em razão da modernização da agricultura, da seca, de estruturas agrárias injustas e da violência: era o famoso processo de êxodo rural em que os antigos agricultores vão tentar melhorar suas vidas e as de suas famílias na cidade grande. Ao chegar à cidade esses migrantes instalam-se, sobretudo nas favelas e nos loteamentos de periferia³⁴.

Segundo Santos e Silveira (2008, p. 48), a década de setenta também é marcada por

³²No Brasil, segundo Santos (2008, p. 50), a partir do pensamento de Ana Clara Torres (1991, p. 46), a relação entre "a reorganização da estrutura produtiva do país iniciada em 1960, sob o regime militar" e a criação de uma "base técnica econômica dos processos modernos de comunicação" é identificado por essa autora quando inclui o sistema moderno de comunicação, "como parte do aparelho institucional criado para o desenvolvimento de estratégias de controle do território nacional, e sua fase econômica, como elo articulador e agilizador dos mercados".

³³Segundo Santos (2008, p. 33), é nesse contexto que a população agrícola cresce entre 1960 e 1970 e, outra vez, entre 1970 e 1980. Como, porém, a vida e relações se intensificam, e afirma-se a vocação à aglomeração, a população rural cresce entre 1960 e 1970, mas diminui entre 1970 e 1980.

³⁴“Historicamente, as favelas são vistas pelas elites brasileiras como algo que polui a paisagem e, ainda por cima, é um antro de vagabundos e marginais sociais (e, mais recentemente, genericamente - assim manda o preconceito -, de traficantes de drogas). São lugares onde não haveria lei, não haveria uma ‘verdadeira’ cultura, não haveria civilidade. Lá reinaria o caos, a promiscuidade, a ilegalidade, a falta de higiene. Os favelados são para muitos de classe média, parasitas que não pagam impostas. Enfim, os favelados são, há décadas, uma espécie de pesadelo das elites urbanas” (SOUZA, 2004, p. 43).

uma nova divisão territorial do trabalho que “esboça-se no Brasil a partir da necessidade de transformar os minérios, de produzir derivados do petróleo e, a um só tempo, de substituir esse recurso em alguns setores da circulação”. Passa então a se vislumbrar certa pulverização na distribuição das indústrias no território brasileiro. Assim, esse passa a ser conhecido como “o momento de implantação de complexos e pólos industriais em diversas regiões do país”. Todo esse movimento leva as cidades brasileiras (grandes e de médio porte) a enfrentar problemas de ordem urbana gigantescos. O grande contingente de pessoas que procuram as cidades para instalar suas moradias, encontra nesses espaços o desprezo e a estranheza do poder público que não lhe garante sequer a moradia.

Todavia, a realidade nas cidades, é marcada pelo avanço das forças produtivas vão se desenvolver de maneira mais intensificada à medida que as inovações tecnológicas se apresentam cada vez mais sofisticada, dando origem a novos conflitos pela disputa entre as relações capital e trabalho na cidade, materializada não só pelas novas tecnologias, mas também pelos meios de comunicação mais modernos e mais velozes que têm contribuído para alterar consideravelmente o processo produtivo tanto em relação ao trabalho quanto em relação à gestão empresarial (SANTOS, 2008).

A cidade passa a ser um espaço dividido, onde ricos e pobres não usufruem dos mesmos espaços para habitar, configurando em segregações sociais involuntárias. Esse processo de segregação social das cidades brasileiras tem sua origem num modelo de desenvolvimento, em que por meio do processo de urbanização, o modo de produção capitalista encontrou o seu apogeu, reproduzindo as forças produtivas e construindo condições para valorização financeira de seu capital.

Assim, os problemas como a falta de moradia, saneamento básico, infraestrutura adequada, como asfalto, pavimentação nas periferias vão se multiplicando e colocando em cheque os modelos de gestões governamentais até então implementados no país - haja vista estes não conseguirem responder aos problemas urbanos mais básicos da grande maioria da população - aliado a crise política e econômica vivida no momento - que produz recuos nos investimentos sociais e que leva ao enfraquecimento do poder das companhias estatais urbanas - passa a oxigenar um grande movimento da sociedade civil, na década de 1980 que atravessa o Brasil de Norte a Sul, denominado de movimento de redemocratização. Esse movimento engloba todas as forças políticas contrárias ao regime então vigente, dando maior visibilidade às reivindicações urbanas (RIBEIRO, 2000):

O perfil urbano se torna complexo, com tendência a onipresença da metrópole, através de múltiplos fluxos de informação que se sobrepõem aos fluxos de matéria e são o novo arcabouço do sistema urbano. Por isso, a grande cidade

mais do que antes, é um pólo de pobreza [...]. O lugar com mais força e capacidade de atrair e manter gente pobre ainda que muitas vezes em condições sub-humanas (SANTOS, 2008, p. 10).

Em defesa, Azevedo e Guia (2004), reafirmam que a crise então instalada que vem somar ao debate e a luta política que ressurgia e ecoava cada vez mais forte, em virtude da união dos movimentos e segmentos da sociedade evidencia a fragilidade dos modelos de gestão e de planejamento metropolitano do regime militar, implicando na mudança do papel do Governo Federal que, de formulador e executor da política urbana no país, passa a assumir o papel secundário na regulação e no financiamento de alguns programas pontuais.

Em meados da década de 1980, o movimento em torno da abertura política - iniciado ainda durante o governo do General Ernesto Geisel -, o clima de culminância com a primeira eleição indireta de um presidente civil, desde o golpe militar, somados à perspectiva de uma nova constituinte para o país, serviram como catalisadores para a recomposição do campo da luta por reforma urbana.

Para Souza (2004, p. 157-158), “a bandeira da reforma urbana tornara-se diversificada, acompanhando as mutações porque passará o Brasil, o qual se apresentava então muito mais urbanizado e complexo que aquele de vinte anos antes”.

Há que se ressaltar, a partir das análises de Santana (2006) que as reivindicações em torno da reforma urbana expressam os debates e as formulações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Este movimento surge e se desenvolve durante o processo Constituinte, buscando incluir no texto constitucional as questões relativas à gestão municipal, ao planejamento e à política.

Nesse momento (redemocratização), a sociedade brasileira, passa a vislumbrar um novo projeto político-administrativo para o país que leve em conta a participação popular como elemento principal da gestão democrática da cidade, não mais somente de forma representativa, mas, sobretudo na formulação e planejamento das políticas públicas e urbanas. Entretanto, antes da análise dessa modalidade de planejamento de natureza democrática, faz-se necessário que se retome, ainda que de forma breve, elementos históricos do planejamento urbano no Brasil.

2.2. O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Ao longo da história do Brasil se verificam diversas experiências que se constituíram em retrocessos e avanços, contribuindo, entre outros propósitos, para

configurar o espaço urbano brasileiro. Assim, verifica-se – em todos os modelos de planos desenvolvidos no Brasil - grande distância, entre as formulações ideológicas abrangentes e as definições operacionais a serem efetivamente implementadas, pois estas últimas tendem a ser equacionadas em função de interesses específicos e na maioria dos casos baseadas em lógicas setoriais de eficácia e rentabilidade.

É Considerando essa racionalidade do processo capitalista que cada vez mais é creditada à utilização do planejamento (principalmente o planejamento urbano), como forma de especializar os espaços das cidades para melhor garantir a eficácia e dinamização do grande capital. Ao ser definido como mecanismo que garantirá tal finalidade, o planejamento passa a ser alardeado progressivamente nas economias ocidentais (CORRÊA, 1989).

Sob esse prisma, esse instrumento é implementado nos países capitalistas (e entre os que resistiam à integração) como o meio para alcançar o fim: legitimar o Modo de Produção Capitalista, como o sistema econômico perfeito e ápice do desenvolvimento da humanidade. Tomado pelo Estado, o planejamento assume as esferas político-administrativas e é utilizado nos diferentes setores estratégicos, dentre os quais está o urbano, em virtude das proporções gigantescas tomadas por este no pós-guerra (CORRÊA, 1989).

No Brasil, em termos históricos, observa-se que as intervenções urbanísticas - que datam do início do século XX – “tiveram como preocupação central a questão da higiene pública” (1995, p. 28). De modo que as principais características do planejamento urbano desse período são: a formação de equipes de trabalho por médicos e engenheiros e as exigências das elites dominantes pela modernização física e embelezamento das cidades, conforme assertiva a seguir.

As primeiras tentativas de adoção do planejamento como novo padrão de gestão das cidades surgem a partir dos trabalhos feitos no Brasil pelos urbanistas franceses A. Agache e Le Corbusier, na segunda metade dos anos 20 [...]. Entretanto essas experiências não mudaram essencialmente o padrão de gestão das cidades brasileiras (SANTOS JÚNIOR, 1995, P. 28).

Haja vista, o Planejamento Urbano desenvolvido pelo governo brasileiro, a princípio tinha como direcionamento garantir a expansão e a afirmação do capitalismo como sistema hegemônico, que procurava se firmar na Europa e na América Latina, uma vez que não fugiam à regra dos planejamentos “desenhados” e desenvolvidos em outros países tidos como periféricos (AZEVEDO, 1994).

Ao analisar o planejamento urbano dessa época Villaça (2004, p. 182), o descreve como sendo “marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana

monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval” (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 28).

Por conseguinte, observa-se que os planejamentos urbanos desenvolvidos no Brasil, a exemplo do Plano Urbanístico Agache de Donat Alfred Agache, cuja implantação foi no Rio de Janeiro e o projeto de embelezamento desenvolvido pelo Intendente Antônio Lemos em Belém do Pará, nos anos 20, (século XX) sobre a influência européia de planejamento de cidades, expressaram a idéia de Planos Urbanos (SANTOS JÚNIOR, 1995).

À medida que a industrialização no país vai se fortalecendo e requerendo, com isso, cada vez mais necessidades infraestruturais, os planos de embelezamento, aos poucos são substituídos por planos eficazes. Desta forma, o novo padrão capitalista passa a priorizar não mais o embelezamento das cidades e sim a criação de infraestrutura, conforme enfatiza Villaça (2004, p. 199) “o avanço da industrialização no Brasil vai requerer infra-estrutura física para o desenvolvimento capitalista”. E ratifica:

As grandes obras urbanas saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção). Assim, por exemplo, as obras de infra-estrutura são priorizadas enquanto as de habitação são relegadas ao esquecimento (VILLAÇA 2004, p. 199).

Entretanto, a precariedade habitacional da população brasileira, nesse período, é expressiva. Sem condições básicas de sobrevivência, renegada ao descaso (tanto na área rural como na urbana), a população não tem outra saída que não seja a de aceitar o “jogo” do desenvolvimento do país difundido pelo Estado e, assim, busca inserir-se nesse processo, que na verdade é extremamente desigual e elitista e que se encontra nas cidades.

Segundo Corrêa (1989), o planejamento urbano surge como forma de ação do Estado capitalista, depois de 1945, no bojo de um esforço de planejamento geral e é visto como a razão que pode se contrapor ao caos das grandes cidades. Emerge, assim, como forma de projetar e administrar, racional e neutra³⁵, técnicas que abstraem ou negam conflitos e contradições sociais, a partir do pós Segunda Guerra Mundial³⁶.

³⁵Segundo Souza (2004, p. 24), “o planejamento e a gestão não são, nunca, ‘neutros’, uma vez que são a expressão de interesses e de pressões de grupos sociais. [...]. A prática do planejamento e da gestão é política por excelência, uma vez que envolve relações de poder, conflitos e interesses de grupos, classes, instituições, empresas etc. Por outro lado, eles não são, *a priori*, conservadores nem progressistas; eles serão aquilo que os homens e as mulheres fizerem dele”.

³⁶Isso ocorre, segundo o autor por dois motivos: “o primeiro porque a reconstrução econômica dos países devastados pela guerra requeria maciças aplicações de capital em setores estratégicos que estavam sob a responsabilidade da coordenação do Estado, segundo, porque o programa de ajuda econômica dos Estados Unidos, denominado Plano Marshall, iniciado em 1947, impunha como critério aos países requerentes da

Para Villaça (2004, p. 184), desde a década de 30 (século XX), no Brasil é disseminada a idéia de que os problemas vistos na cidade têm suas causas na ocupação desordenada do espaço sem o devido planejamento e que um planejamento “integrado” com métodos e técnicas bem articuladas resolveria os problemas urbanos. Esse discurso de planejamento, segundo o autor, é ideológico e atende aos interesses das classes dominantes visto que “ocultam as verdadeiras origens daqueles problemas”.

Na mesma direção Corrêa (1989), ao analisar o planejamento intra-urbano capitalista, enfatiza que este assume características essenciais que, em nível de seu discurso legitimador, compõem suas duas dimensões básicas que são: ideológica e operacional.

Portanto, sendo apenas discurso, o planejamento é uma fachada ideológica, não legitimando ação concreta do Estado. Assim, “O que há de comum é apenas que, em ambos os casos, o que há por detrás da fachada do planejamento é o poder, a dominação” (VILLAÇA, 2004, p. 191).

Reverendo esse histórico, a partir dos anos 50, são incorporadas no Brasil, através do governo de Juscelino Kubitschek, à noção de planejamento racional e sob o forte apelo ideológico modernista, vinculada “as concepções dos urbanistas reformadores europeus e as práticas de racionalidade administrativa”. A construção de Brasília (1960), sob o slogan “Cinquenta anos em cinco”, caracteriza-se como a maior expressão deste modelo de planejamento. (SOUZA, 2004, p 40).

A construção de Brasília ilustra a racionalidade do urbanismo modernista, sendo este pautado por uma “verdadeira obsessão pela separação dos usos básicos do solo, por meio de zoneamento, normalmente rígidos, como forma de se alcançar uma boa 'ordem' urbana”. (SOUZA 2004, p. 40). Entretanto, o que trouxe de fato essa racionalidade urbana de planejamento, que se baseou unicamente no desenvolvimento econômico do país foi o acirramento da já existente disparidade sócio-econômica e territorial entre ricos e pobres, como coloca o autor:

Brasília foi projetada, na intenção de seu maior urbanista, Lúcio Costa, para ser uma cidade não só moderna, mas também socialmente mais justa. Ironicamente, ela veio trazer de forma expressiva a sua própria contradição, uma segregação brutal: os operários que construíram Brasília os “candangos” – nordestinos em sua maioria – acabaram-se acomodando nas cidades satélite do entorno do miolo planejado (SOUZA 2004, p. 40).

Uma realidade que segundo Lojkin (1997), é intrínseca à atual divisão social e territorial do trabalho modo de produção capitalista, cuja racionalidade de organização do espaço urbano

“ajuda” financeira apresentação de planos econômicos que definissem “onde” e “como” aplicariam tais recursos” (CORRÊA 1989, p. 14).

deve atender às exigências e necessidades da acumulação e elevar sempre a taxa de mais-valia, eliminando as barreiras que tendem a facilitar a baixa taxa de lucro.

Nos anos 60, segundo Azevedo (1994), a concepção de planejamento obedeceu à orientação “cepalina”³⁷. O diagnóstico da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL apontava para imensos desequilíbrios sociais e econômicos tanto no plano interno dos países latino-americanos, como deste em relação às nações do primeiro mundo.

O governo federal brasileiro, então, adota a orientação capitalista de uma lógica mercadológica e imprime à máquina burocrática estatal uma racionalidade econômico-administrativa de cunho empresarial. Nesse sentido, os governos do regime militar, acreditavam que para enfrentar as grandes defasagens de caráter infraestrutural e social no país, seriam necessárias reformas estruturais profundas.

O agente fundamental para implementar essas reformas seria o Estado e seu instrumento principal, o planejamento. Assim, propunha-se um sistema de planejamento compreensivo, integrado que buscava integrar concomitantemente na esfera social e econômica, envolver os vários níveis de governo (AZEVEDO, 1994, p. 16). Para esse autor, o planejamento compreensivo fundamenta-se:

Em um diagnóstico abrangente da realidade intra-urbana e é equacionado a partir da formulação de uma imagem projetada da cidade, onde são estrategicamente posicionados os elementos fundamentais do espaço urbano futuro. Essa imagem-objetivo funciona como elemento articulador dos enfoques espaciais ou setoriais dos diferentes agentes urbanos, sendo progressivamente detalhada, tanto a nível da modelagem dos usos e ocupações admitidas para o solo urbano, subseqüentemente institucionalizadas em termos normativos, quando por meio de programas e atuações do poder público ou de indução da iniciativa privada.

Segundo Souza (2004, p. 42), os governos militares assumem o poder com dois grandes propósitos: o primeiro de cunho ideológico tinha como objetivo garantir a segurança nacional do país. Para tanto, fazia-se indispensável combater o avanço do socialismo. O segundo de caráter econômico, intencionava modernizar e aprofundar o desenvolvimento do capitalismo no Brasil,

³⁷ “Com o final da Segunda Guerra Mundial (1945), gerou-se um clima de inquietação para o Primeiro Mundo no que diz respeito ao problema do subdesenvolvimento, ou seja, a superação da pobreza nos países subdesenvolvidos. Assim, as Nações Unidas adotaram como prioridade a recuperação de regiões desgastadas pela guerra e a elaboração de políticas para fazer frente ao subdesenvolvimento da América Latina. Em 1947, o Conselho Econômico e Social - CES, órgão das Nações Unidas, chegou à conclusão de que as economias latino-americanas necessitavam de ajuda para a reconstrução econômica do período pós-guerra. O CES constatou também uma tendência à deterioração dos termos de troca, além de identificar que as economias tendiam a um crescimento excessivamente lento. A partir dessas constatações, o CES decidiu criar a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - Cepal - por um período experimental de três anos. Em 1951, a Organização das Nações Unidas - ONU - tornou aquela entidade seu membro permanente” (GUGGIANA, 1999, p. 142-143).

uma vez que o regime militar estava afinado com a política econômica do bloco capitalista. Para garantir esse objetivo, segundo esse autor, os militares “abriram o país ao capital estrangeiro, contraíram imensas dívidas com bancos internacionais, incentivaram uma maior entrada de multinacionais, fizeram grandes obras de infraestrutura (hidrelétricas, rodovias e ferrovias), desenvolveram o complexo agro-industrial por meio do arrocho salarial”.

É nessa ótica, extremamente autoritária que vai acontecer uma série de intervenções nas cidades, intensificando e consolidando a segregação social³⁸. Isso ocorreu tanto como consequência direta de estratégias de planejamento estatal como por influência do modelo político-econômico adotado.

E nessa concepção da operacionalização técnica, que o planejamento brasileiro desenvolvido nesse período, obedeceu a um caráter tecnocrático, centralizador e conservador. Esse modelo de planejamento urbano segue orientações tecnicistas onde as normas e os conhecimentos científicos superariam os problemas urbanos graves e acreditava que a integração entre União, estados e municípios poderia ocorrer a partir das linhas de ações definidas pela União (VILLAÇA, 2004).

Segundo Azevedo (1994), essas são as orientações que devem nortear todos os enfoques setoriais nas diversas agências públicas de vocação urbana. Isso não significa que a presença atuante da União nas atividades urbanas, ocasionou o surgimento de uma política urbana integrada. Prova disso é o papel secundário imprimido ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU. Nesse sentido, analisa Azevedo (1994, p. 253):

O apego exagerado a posturas compreensivas, que não encontrava ressonância nem mesmo no Banco Nacional de Habitação, e a ausência de controle sobre “recursos críticos” (financeiros e/ou políticos) capazes de incentivar as diversas agências urbanas e levarem em conta suas diretrizes condenaram, na prática, o SERFHAU a transformar-se em uma mera carteira do BNH. Não poderia haver fim pior para quem um dia se propôs a ser o órgão central de políticas urbanas do país.

Para Corrêa (1989), a pretensão compreensiva ou globalizante do SERFHAU, em termos de uma ação planejada em nível de rede de cidades, não chegou a se efetivar nada, em razão da

³⁸Para Preteceille (1975, p. 40), “segregação social e espacial se manifestam na cidade capitalista, através da organização social atual do consumo das diferentes classes e frações de classes, não é uma ‘fatalidade histórica’, ou o ‘preço do progresso’ (ou ainda qualquer coisa desse gênero), mas é antes de tudo: ‘um efeito direto da relação de produção dominante. E é, no entanto, sobre este ‘de evidência’ que se apóia a economia burguesa para separar absolutamente, em suas noções e raciocínios, o ‘consumidor’ do ‘produtor’, consumidos em dois sujeitos racionais, estranho um ao outro”.

carência de instrumental operacional e, sobretudo, da existência de interesses expressos nos diferentes ministérios.

Júnior (1995), enfatiza que a atuação do SERFHAU e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, somente aprofundaram a concepção de um planejamento público tecnicista.

Em meados da década de 70 (século XX), houve uma nova tentativa federal de equacionamento institucional da política urbana, sob uma perspectiva compreensiva. Foi criada em 1974 a Comissão Nacional de Regiões Metropolitana e Políticas Urbanas – CNPU. Essa Comissão que se propunha a substituir o SERFHAU nasceu com o propósito de implantar as Regiões Metropolitanas e de responder pela política nacional de desenvolvimento urbano. Contudo, essa passou a enfrentar o mesmo problema que o SERFHAU. Mesmo com todos os percalços políticos que limitavam a atuação da CNPU, ela, “tentou, sem sucesso, uma linha de atuação que se voltasse para direcionar o ordenamento da rede urbana do país” (AZEVEDO, 1994, p. 253).

Com a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em 1967, pelo Governo Costa e Silva, e do Sistema de Planejamento Federal, em 1972, no Governo Médice, o planejamento passou a ter uma estrutura formal centralizada no Ministério do Planejamento, no qual se processava a troca de informações e decisões.

Nessa década, ainda no Governo Médice, foram lançados dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (I PND, em 1973 e o II PND, em 1974). Esses planos visavam, entre outras coisas, reduzir as disparidades regionais, melhorar a distribuição regional de renda e integrar o centro sul ao norte e ao nordeste. Através desses planos, teve início a descentralização das atividades industriais localizadas basicamente no eixo Rio-São Paulo. Para isso investiu-se na construção de rodovias (Transamazônica; Santarém- Cuiabá; Porto Velho-Manaus) e infraestrutura como hidrelétrica, pontes, portos e etc., além de investimento em grandes projetos para a região amazônica.

Em 1973 tem-se a promulgação da Lei Federal Complementar nº. 14 que cria as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (AZEVEDO; GUIA, 2000).

Essa Lei também estabelece a criação de um Conselho Deliberativo, cuja função era orientar a gestão dos municípios, no que se refere às questões de seu desenvolvimento. No entanto, vale dizer que o Conselho Gestor não possuía, de fato, poder de decisão, ou seja, não tinha peso político, restringindo-se a uma participação meramente de emitir sugestões. Assim, sua posição reduziu-se em dar sugestões aos problemas metropolitanos.

Para Rolnick e Someckh (2004) o Conselho Deliberativo, no que tange seu modelo de gestão era bastante hierárquico. Isso significa dizer que o poder público estadual possuía

mais poder de representação política que os municípios, uma vez que é neste último o *locus* onde se materializam os problemas urbanos. Essa forma de gestão, não garantia autonomia financeiro-orçamentária aos municípios, que dependiam das decisões vindas dos poderes federal e estaduais para dar respostas aos problemas da cidade, uma vez que os recursos federais voltados ao desenvolvimento urbano (saneamento, habitação e transporte) eram repassados para as companhias estaduais.

O modelo de gestão pública baseada na concentração do poder decisório e executivo do Governo Federal, - que corresponde à completa falta de autonomia política e financeira dos Estados e Municípios da federação, - não conseguem dar conta das demandas locais, no que tange aos serviços e bens públicos, os quais passam a agravar-se, principalmente, a partir dos anos 70 com o intenso fluxo migratório que potencializou o processo de urbanização das cidades.

Não obstante, deve-se ressaltar que dentro desse processo da descentralização administrativa, novos papéis são atribuídos aos estados e municípios e para dar ênfase em sua posição Ribeiro (2000), cita Flávio Resende e Geraldo Martins (1995), quando estes colocam: “De todo modo, se observam mudanças substanciais na ação dos governos locais em políticas públicas específicas. O município vem assumindo gradativamente um papel decisivo na formação, implementação e alocação de recursos nas políticas públicas” (RIBEIRO, 2000, p. 29).

Em meados da década de 70, logo após o primeiro choque sofrido pela crise do petróleo - o que agrava a crise do sistema capitalista - os alicerces econômicos - que por décadas, haviam sustentado este modelo de planejamento nos países de primeiro mundo - passam a apresentar sua fragilidade:

Os primeiros sinais de esgotamento das estratégias keynesianas de sustentação do crescimento econômico e dos modelos de “desenvolvimento” baseados em elevados gastos sociais por parte do Estado estimularam o assanhamento dos (neo) liberais; avolumam-se, então, os clamores por um “estado mínimo” e por maior confiança num “mercado livre” (SOUZA 2004, p. 30).

Observa-se então, que os modelos de gestão e planejamentos pensados e desenvolvidos naquele momento (período militar) no país, não provocaram mudanças significativas, do ponto de vista, de garantir aos municípios, autonomia político-administrativa e financeira, cabendo aos mesmos continuar seguindo a linha diretiva do plano nacional, executado pelas instituições federais locais. De modo que as decisões sobre os problemas locais eram baseadas em documentos que pouco demonstravam de fato, as verdadeiras necessidades dos municípios e de toda sua população, isso quer dizer que não eram feitas para todos, seu caráter continuava sendo higienista, de

embelezamento e sobretudo equipar a cidade com infraestrutura para garantir ao capital mais comodidade de exercer sua dinâmica de produção.

Do ponto de vista das concepções ideo-políticas, uma nova “ordem mundial”, ganha espaço no globo por se colocar como a única saída para a crise instalada, considerada uma “recessão generalizada”, segundo Mandel (1990, p. 13). O planejamento regulatório ou o planejamento pautado em investimentos públicos começa a partir da década de 80, em velocidade acelerada, a ceder terrenos em favor de forma mais “mercadófila” de planejamento, mais próxima da lógica da gestão – e dos interesses imediatos do capital privado, cuja racionalidade expressa o planejamento subordinado à lógica do mercado (SOUZA 2004, p. 31).

Segundo Souza (2004), nos anos 80 o neoliberalismo impulsionou-se decisivamente e torna-se a nova forma do capitalismo no cenário mundial, a partir do final da década de 70 quando ocorre a ascensão ao poder de dois representantes da nova direita: Margareth Thatcher, na Inglaterra e Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

Assim a evolução da política urbana brasileira expressa um dos seus fiéis retratos do planejamento tecnocrático e da moldagem ideológica, contido em vários mecanismos de decisão, e, inclusive no uso da pedagogia social sobre as populações urbanas. Entretanto, as conquistas no campo político-jurídico brasileiro, fruto da luta da sociedade civil organizada, a partir da década de 1980 (século XX), com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram fundamentais para que a sociedade passasse a ter poder não só de voto, mas, sobretudo na participação nos processo políticos e gestores das cidades.

Na década de 1980 a sociedade brasileira principalmente a classe trabalhadora, passa a ter vários direitos garantidos em lei. Apesar da luta por participação ter sua gênese na década de 60 com as Reformas de Base, foi nas décadas de 70 e 80, com o movimento de redemocratização, que houve maior manifestação da sociedade civil. A participação dos movimentos sociais urbanos nesse contexto histórico é de grande importância.

Num movimento que passa ser em nível nacional, os sujeitos coletivos então contrários ao poder autoritário do governo e de seu poder centralizador, buscam organizar-se em prol da abertura democrática, e, no bojo desse grande movimento, é criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Desta forma, as discussões acerca da autonomia municipal, vão legitimando uma nova proposta de gestão pública pautada na democracia e descentralização de poderes.

Assim, pode-se dizer que os anos 80, constituíram-se um período de auge dos movimentos sociais, cuja materialização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana é a inclusão dos capítulos 182 e 183 (referentes à política urbana) na Constituição Federal de 1988 (RIBEIRO, 2000).

Para Azevedo e Guia (2004), o objetivo da luta oriunda dos movimentos populares - naquele momento - era a formulação de um novo pacto federativo que redundasse na institucionalização de mecanismos de descentralização e democratização da gestão, bem como no aumento da autonomia financeira dos estados e dos municípios.

Todavia, Santos Júnior (1995, p. 13), analisa que embora esse movimento arregimentasse setores diferenciados e apesar da sua denominação:

O MNRU assumiu mais o papel de elaborar alternativas e de intervir no cenário institucional-jurídico do que de representar os movimentos sociais. Na verdade, o MNRU estabeleceu-se fundamentalmente enquanto reunião dos múltiplos atores – intelectuais, técnicos e lideranças do movimento social -, que de uma forma ou de outra, compartilhavam do ideário da reforma urbana.

Nessa direção para Ribeiro (1990, p.13), naquele contexto de reivindicações por reformas institucionais, a noção de reforma urbana constitui-se no “conjunto de processos sociais e institucionais que, expressando ideais de justiça social no espaço urbano, adquiriram visibilidade pública, no país, a partir dos momentos que antecederam a instalação da Assembleia Nacional Constituinte.” Para essa autora é importante atentar que embora o ideário da reforma urbana tenha apresentado seu peso político nesse momento da Constituição de 1988, não se deve desconsiderar as argumentações em torno da problemática urbana que estiveram presentes na denominada Reformas de Base, nos anos que antecederam ao golpe de 1964, conforme assinalado anteriormente.

Isso implica dizer, que a concepção de reforma urbana dos anos 80 se diferencia claramente de simples intervenções urbanísticas preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” e que não incluíam, efetivamente, o debate da justiça social na cidade (SOUZA, 2004).

O MNRU foi sendo engrossado, no decorrer da segunda metade da década de 80 por diversos tipos de entidades da sociedade civil que se organizavam em prol da luta maior que era a abertura democrática. Buscando aproveitar a oportunidade sinalizada pelo Congresso Nacional de elaboração, por parte da própria sociedade civil, de emendas populares a serem apresentadas à Assembleia Constituinte - desde que a emenda obtivesse o suporte de pelo menos trinta mil assinaturas e agregassem três entidades – o MNRU conseguiu elaborar uma emenda popular da reforma urbana, a qual foi subscrita por cerca de 130 mil pessoas. Apesar dos cortes sofridos, o texto constitucional incorporou a maioria das propostas contidas na emenda popular. Sem a pressão

esperada pelo setor imobiliário, a redação final sofreu poucas modificações (SANTOS JÚNIOR, 1995)³⁹.

Na década seguinte, segundo Souza (2004), a luta pela reforma urbana, acompanhará os processos de descentralização político-administrativos, já que se torna necessário intervir na elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais. Ainda para esse autor, a Constituição Federal de 1988, condicionou o uso dos instrumentos urbanos defendidos pelo projeto da reforma urbana à elaboração de Planos Diretores urbanos somente para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Por outro lado, para Santos Júnior (1995, p. 14), a Constituição Federal representou o fortalecimento dos municípios ao autorizá-los a formular suas leis orgânicas e por deliberar sobre a reforma do sistema tributário nacional, definindo uma maior participação municipal na distribuição da receita pública. De outro lado, a referida Constituição determinou a responsabilidade dos municípios quanto ao ordenamento territorial, ao planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. O alargamento da autonomia financeira e política, somada a uma maior definição no que se refere às prerrogativas do poder municipal “consolidou a percepção da política urbana como arena local de disputa em torno de um projeto de planejamento e gestão das cidades, orientado pelos ideais reformistas”.

Para esse autor, o Artigo 182 da Constituição Federal apresenta de forma sintética as declarações seguintes:

O município é responsável pela política urbana; - a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes; - o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e define a função social da propriedade, tornando-se obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes; - cria os instrumentos tributários - o imposto progressivo - e jurídicos - a edificação e o parcelamento compulsório e a desapropriação -, que devem ser aplicados no caso de propriedades não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, de forma sucessiva (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 47).

³⁹Para esse autor a promulgação da Carta Magna, mesmo apresentando limites - particularmente quanto ao financiamento das políticas sociais - “definiu uma agenda reformista, que se caracterizava por uma concepção universalista quanto aos direitos sociais, redistributiva quanto à renda e democrática quanto à gestão pública” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 13).

A partir das conquistas verificadas no texto constitucional, o Movimento pela Reforma Urbana elabora três princípios básicos que deveriam servir de base às reivindicações por políticas públicas que incluíssem o direito à cidade, a saber:

1-Direito à cidade e à cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

2-Gestão democrática da cidade entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

3-Função social da cidade e da propriedade entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (DE GRAZIA, 2003, p. 54).

É assim que a discussão sobre a gestão de cidades, permeada pelo ideário da reforma urbana com ênfase no princípio da gestão democrática - ganha força no início dos anos 90 e espalha-se tanto em âmbito acadêmico quanto no cerne dos movimentos sociais urbanos, que viam na esfera local a possibilidade de construção dos ideais de justiça social na cidade (SANTANA, 2006).

Segundo Cardoso (2003, p. 30), no texto da Emenda Popular pela Reforma Urbana, elaborado pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana e entregue à Assembléia Nacional Constituinte em 1987, o princípio da Gestão Democrática da Cidade refere-se a:

[...] ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar a democracia representativa. A concretização deste princípio se traduziria na proposição de leis e nos processos de elaboração e implantação de políticas urbanas, dando ênfase à representação das entidades comunitárias.

Santos Júnior (1995, p. 51-52), demonstra que a proposta de gestão democrática da cidade debatida no âmbito do “Movimento em Prol da Reforma Urbana” visava ampliar em nível municipal os mecanismos de participação popular contemplados na Constituição Federal. Segundo o autor, os objetivos seguintes expressam o conjunto de proposições em torno da democratização da gestão municipal no pós-88:

a) redução do número de assinaturas necessárias para a apresentação de projeto popular de lei, instituição de mecanismos para garantir sua apresentação no plenário da Câmara de Vereadores pelos representantes dos movimentos populares e agilidade no processo de tramitação no Legislativo;

- b) regulamentação do plebiscito e da audiência pública, no sentido de garantir sua utilização no controle do poder público pela sociedade;
- c) descentralização inter e intragovernamental, visando a um movimento de municipalização das políticas urbanas e a uma descentralização das decisões no interior da administração municipal, principalmente através da regionalização da gestão;
- d) democratização do orçamento municipal, instituindo processos de orçamento participativos que incorporassem as entidades da sociedade [...] à definição e ao controle dos gastos públicos;
- e) instituição de um sistema de informação que possibilitasse a formulação de propostas de políticas públicas pelos atores locais, bem como o controle das ações da administração municipal;
- f) a incorporação dos Conselhos Municipais, garantindo a participação dos movimentos sociais e demais instituições da sociedade na gestão das políticas municipais. Como instrumento de gestão democrática buscou-se afirmar Conselhos com funções deliberativas e com composição paritária entre os segmentos do governo e da sociedade.

A década de 1980 é o cenário político de início da construção deste conteúdo inovador, pois abrange elementos como o surgimento de partidos que dão expressão política às demandas dos movimentos sociais, a retomada das eleições diretas para prefeito em 1985 que oferecia aos novos movimentos sociais possibilidades concretas de intervir diretamente na definição e fiscalização das políticas públicas no plano local (MOURA, 2004).

Dentro deste cenário, o município vai gradualmente ocupando uma grande visibilidade no cenário político brasileiro como espaço propício para o exercício de uma gestão com possibilidade de operar a ruptura com a “velha ordem” presente nas práticas do período ditatorial (marcadas, entre outros, pelo clientelismo, corrupção, centralização), e nessa perspectiva construir novas formas de relação entre o governo e a sociedade civil, tendo como horizonte maior a justiça social nas cidades (MOURA, 2004).

Assim, baseados nos princípios defendidos pelo MNRU incorporados pela Constituição Federal de 1988, da gestão democrática da cidade com justiça social, cujo instrumento de sua materialização seria o Orçamento Participativo, o Partido dos Trabalhadores – PT ascende ao poder municipal em algumas prefeituras do país na década de 90.

Como exemplo da ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder municipal, pode-se registrar em Belém do Pará, duas gestões municipais consecutivas (1996/2000 e 2001/2004) capitaneadas por uma coligação de partidos de esquerda denominada de “Frente Belém Popular”.

Nessa gestão, as maiores marcas do governo fundamentaram-se nos princípios da gestão democrática da cidade, do orçamento participativo, e na inversão de prioridades⁴⁰.

Em nível nacional, os ganhos institucionais, ficam a cargo da promulgação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade. Segundo Ferreira (2009, p. 23):

O Estatuto da Cidade representa uma vitória significativa para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. “Para dar a todos o direito à cidade”, o Estatuto regulamenta instrumento de controle do uso e ocupação do solo e a regularização fundiária que podem dar aos Poderes Públicos Municipais uma nova possibilidade de resgatar para a sociedade a valorização provocada por seus próprios instrumentos em infraestrutura urbana, e de induzir a utilização de imóveis vazios em áreas urbanas retidas para especulação⁴¹.

Em 2002, ganha as eleições para presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. No ano de 2003 esse governo criou o Ministério das Cidades, que se tornou órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Segundo Maricato (2006, p. 214):

A proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. A última proposta de política urbana implementada pelo governo federal se deu no regime militar (1964-1985). Com a crise fiscal que atingiu o país em 1980 e a falência do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento, a política urbana e as políticas setoriais formuladas e implementadas pelo Regime Militar entram em colapso. Desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta.

Maricato (2006) relembra que por inúmeras vezes foi formulada a proposta de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas no decorrer dessa luta social. No entanto, foi no Projeto Moradia, divulgado em 2000, que o Ministério das Cidades foi formulado mais

⁴⁰ Vale assinalar que durante a gestão do Partido dos Trabalhadores foi desenvolvido um projeto urbanístico (conforme será tratado no próximo capítulo) na área Riacho Doce, objeto de estudo dessa Dissertação, onde foi experimentado um projeto participativo na elaboração e implementação da ação urbanística.

⁴¹ Segundo Ferreira (2009, p. 23), por definição expressa no Art. 41 do Estatuto da Cidade, os municípios com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional devem elaborar o Plano Diretor para a atualização dos instrumentos. Desta forma, coube aos municípios a tarefa de aplicar os instrumentos urbanísticos transformando-os na peça básica da política urbana do município. O Estatuto ainda determinou o prazo de cinco anos para as cidades que ainda não tivessem plano o fizessem. Este prazo venceu em 2006, foi prorrogado até 28 de fevereiro de 2008.

claramente⁴². Esse Ministério teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a moradia, o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito.

Para Maricato (2006, p.215), as inúmeras propostas de política urbana que não saíram do papel após 1985 e a pouca eficácia que teve a política autoritária do regime militar reforçam a convicção de que apenas “uma formulação que resulte de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas”.

Segundo essa autora, para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas e práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Para Maricato (2006, p, 215) “trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações”⁴³.

A formulação da PNDU ocorreu a partir de um amplo processo de discussão participativo que ocorreu através da primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, convocada pelo Ministério das Cidades que passam a ocorrer de dois em dois anos. As conferências nacionais são precedidas de conferências municipais e estaduais que tratam de debater teses e propostas previamente preparadas, bem como de eleger delegados para a conferência nacional.

Como resultado também da Conferência foi eleito o Conselho Nacional das Cidades. O Conselho possui um mandato legítimo até a próxima Conferência e aprovou as propostas das

⁴²“O Projeto Moradia foi elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade, a equipe convidada formulou uma proposta – cuja redação final foi de Aloysio Biondi – da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades. O Ministério das Cidades tem sua criação, portanto, ligada a esse movimento social urbano que teve início ainda nos anos 1970 e que acumulou forças nas duas décadas seguintes na luta pela democratização do país e pela reforma urbana” (MARICATO, 2006, 215).

⁴³ A equipe que coordenou esse trabalho no primeiro mandato do Governo Lula, tem sua história ideo-política vinculada ao Movimento de Reforma Urbana que liderou a luta pela abertura democrática do país e a inclusão na Constituição Federal de 1988 do Artigo que prescreve sobre a Política de Desenvolvimento Urbano. Entretanto, é preciso registrar que essa equipe, a partir de 2005, saiu do Governo Lula diante dos rumos políticos tomados por esse governo, com uma orientação política notadamente neoliberal, caracterizando uma incompatibilidade com os ideários defendidos por essa equipe, que defendiam a proposta da Reforma Urbana.

políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano. Aprovou ainda a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos.

Na área do financiamento à habitação, o Ministério das Cidades propôs um novo Sistema Nacional de Habitação, cujo desenho visa reunir os esforços dos governos (União, estados e municípios) e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares, para combater o déficit habitacional. A tese que orientou o desenho do novo modelo foi desenvolvida no citado Projeto Moradia. O estudo constata que no Brasil o mercado privado oferece um produto de luxo que abrange menos de 30% da população e que a classe média tem se apropriado dos recursos subsidiados utilizados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas. Resultante desse quadro, o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda mais baixas: 92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos (MARICATO, 2006).

O Governo do Estado do Pará - que no momento atual está sob a direção do Partido dos Trabalhadores, quando ascendeu ao poder em 2007 no cargo de governadora Ana Júlia Carepa, depois de o Estado ter sido governado, por dezesseis anos, por um partido de extrema direita -, passa a implementar uma política urbana que inclui o tema da participação democrática (mesmo que em grande medida essa política aconteça somente no campo discursivo, conforme se verá no terceiro capítulo) e implanta, logo nos primeiros dias de janeiro (2007) o Planejamento Territorial Participativo⁴⁴.

Sob esse enfoque, o governo estadual implementa o Sistema de Política Integrada de Desenvolvimento Urbano que vai integrar as políticas públicas de Habitação, saneamento ambiental, desenvolvimento urbano, transporte público e mobilidade (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2007).

Segundo o Governo do Estado do Pará (2007, p. 8), a integração dessas políticas configura como método de gestão democrática que tem como objetivo:

Promover a interlocução das variáveis administrativas, econômica, sociais, políticas e institucionais voltadas para o desenvolvimento urbano, haja vista que o Governo do Estado acredita que a integração dessas políticas será imprescindível para a mobilização dos meios e recursos necessários à execução destas.

Nesse mesmo ano (2007), o Governo Federal lança o Programa de Aceleração do

⁴⁴ O tema do Planejamento Territorial Participativo será tratado no capítulo seguinte.

Crescimento – PAC, com o objetivo de promover diversas ações de infraestrutura logística, energética, social e urbana em todo o país. No Estado do Pará, as obras de infraestrutura são realizadas em urbanização, saneamento básico e habitação, cujo investimento para as obras previstas para os quatro anos de governo ficaram em torno de 1 bilhão, que são distribuídos nos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Castanhal, Marabá, Santarém, Bagre e Nova Esperança do Piriá⁴⁵.

As obras do PAC, desenvolvidas no Município de Belém, estão sendo destinadas a infraestrutura de grande porte como criação e renovação de complexos viários que vão beneficiar as grandes indústrias instaladas no Estado e as de caráter social como os projetos urbanísticos desenvolvidos em quatro áreas periféricas da cidade, dentre as quais se encontra o objeto deste trabalho⁴⁶.

O documento do Fórum Nacional de Reforma Urbana, denominado “O Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Programa de Aceleração do Crescimento: desafios na construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável com cidades justas e democráticas na Amazônia”, recomenda que qualquer análise que se coloque de forma crítica sobre o PAC deve compreendê-lo como:

A nova etapa para a consolidação da estratégia do desenvolvimento econômico brasileiro assentada nos Eixos Nacional de Integração e Desenvolvimento – ENID, que vem sendo posta em prática de modo especial a partir dos PPAs Brasil em Ação (1996-99), Avança Brasil (2000-03) e Brasil para Todos (2004-07), objetivando garantir a conexão competitiva de partes do território nacional no mercado internacional, diminuindo os custos da produção e a maior aproximação com os mercados consumidores internos e externos. Nesse sentido, o PAC encontra-se perfeitamente alinhado com as diretrizes da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, integração esta definida durante o primeiro mandato do presidente Lula como fundamental para a inserção competitiva da economia brasileira no mercado cada vez mais globalizado (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2010).

Nas obras de infraestrutura, desenvolvidas pelo governo existe uma Comissão eleita entre os moradores com a finalidade de exercer a participação e o controle social dessas obras denominada de Comissão de Fiscalização de Obras – COFIS. Todavia, foi possível perceber nas falas dos moradores e lideranças da área Riacho Doce – onde está sendo executada a obra de infraestrutura denominada de projeto de urbanização e infraestrutura Riacho Doce – que o processo de participação popular do governo “Ana

⁴⁵Os investimentos do PAC são assim divididos: 90% do Governo Federal, 6% de contrapartida do Estado e 4% de contrapartida dos municípios. Segundo dados do Governo 1 milhão e oitenta mil pessoas serão beneficiadas pelas obras (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2009).

⁴⁶As quatro áreas são: área do Pantanal (bairro do Mangueirão), Pratinha e Taboquinha (Distrito de Icoaraci), Fé em Deus e a área do Riacho Doce (bairro do Guamá), esta última, lócus de estudo da presente Dissertação.

Júlia”, não está sendo de fato, participativo e transparente. Segundo esses mesmos moradores existem muitas dificuldades na relação entre a Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB - que é quem está executando as obras – e os moradores. A Fala de Cardoso (2008) vem ao encontro das falas dos entrevistados na pesquisa empírica, quando demonstram a angústia em relação à dificuldade enfrentada na relação com os técnicos da Companhia:

No Pará, a Companhia de Habitação - COHAB tinha como direcionamento a produção de moradia em área desocupadas e infraestruturadas. Sendo que por meio do PAC a instituição teve que executar projetos voltados à urbanização de áreas já ocupadas, sem experiência neste tipo de trabalho. A Companhia de Saneamento do Pará – COSANPA também apresentou dificuldades de se adaptar a esta nova realidade visto que os projetos de saneamento teriam urgência para que fossem apresentados (CARDOSO, 2008).

Em síntese, pode-se afirmar ao analisar o planejamento urbano no Brasil que cinco décadas após o governo Kubitschek, o modelo de desenvolvimento voltado, sobretudo para o aspecto econômico, ressaltando as mudanças ocasionadas pelas orientações do novo padrão de acumulação, volta ao cenário político brasileiro, agora sob o título de Programa de Aceleração do Crescimento –PAC– a partir da implantação de infraestrutura que pretende garantir de vez sua integração interna e externamente aos centros mundiais de produção. Criado pelo Governo Federal e replicado pelo atual governo do Estado do Pará (2007-2010) como veremos no capítulo posterior – esse programa, antes de tudo, segue as orientações macroestruturais da nova divisão social e territorial do trabalho e centra-se principalmente na implantação de infraestrutura, base material para o escoamento, circulação da produção.

Assim, percebe-se que a urbanização brasileira apesar de não estar intrinsecamente vinculada ao processo de industrialização do país, haja vista essa dinâmica ter ocorrido de forma diferenciada nas regiões brasileiras, com maior ênfase na região sudeste, quando ocorreu maior intensidade populacional (período de 30 a 70) nas cidades de Rio e São Paulo – sempre obedeceu a uma racionalidade de planejamento que privilegia os interesses do capital face às correlações de forças traçadas na sociedade.

Os planos urbanísticos implantados no decorrer da história política do país, antes de qualquer coisa, estão preocupados com o caráter econômico, trazendo “a reboque” as outras dimensões. Mas a partir da Constituição Federal de 1988 - fruto da luta organizada da sociedade brasileira que passa a reivindicar outro modelo político-institucional para o país, com gestão democrática e justiça social- que algumas cidades passam a ser

governadas por partidos de esquerda – mais especificamente o Partido dos Trabalhadores - que governam a partir de princípios democrático-participativos. Embora essa prática sofra um refluxo nitidamente percebido a partir da ascensão do Governo Lula à presidência da República em nível Federal e de forma particular com o Governo de Ana Júlia no Estado do Pará, que prioriza a política econômica em suas gestões em detrimento da política social e uma reforma de base que considere a radicalidade democrática.

O capítulo seguinte tem por objetivo apresentar as discussões acerca do planejamento e da concepção de gestão do Governo do Estado do Pará, presente no projeto de urbanização Riacho Doce, verificando em que medida o tema da participação democrática se expressa nos documentos governamentais e como é apreendida pelos técnicos que executam o projeto, bem como pelas lideranças e moradores da área.

3 – PROJETO DE URBANIZAÇÃO EMPREENDIMENTO RIACHO DOCE: a contradição entre o discurso e a prática no processo de gestão democrática

Este capítulo analisa o Projeto de Urbanização Empreendimento Riacho Doce, desenvolvido nesta área, sob a responsabilidade do Governo do Estado do Pará, através da Companhia de Habitação do Estado do Pará. As reflexões apresentadas buscam identificar e analisar as diretrizes presentes na concepção de planejamento do Governo do Estado do Pará, verificando em que medida há articulação entre essas diretrizes e o processo de participação popular desenvolvido no referido Projeto de urbanização. A pesquisa evidencia que embora os documentos oficiais e as informações levantadas junto aos técnicos da COHAB indiquem que os princípios de participação popular estejam ancorados no projeto de Reforma Urbana, cuja premissa básica é garantir uma gestão democrática, o processo efetivo dessa participação não ocorre de forma ampla e transparente, demonstrando os limites do Governo do Estado em implementar uma Política de Desenvolvimento Urbano que expresse realmente os interesses dos moradores da área do Riacho Doce.

Para tanto, o terceiro capítulo Projeto de urbanização empreendimento Riacho Doce: a contradição entre o discurso e a prática no processo de gestão democrática, desdobrar-se-á em quatro itens quais sejam: 3.1. Ocupação e Planejamento Urbano de Belém; 3.2. Contextualização histórica da ocupação urbana da área Riacho Doce e a proposta do Plano de Desenvolvimento Local; 3.3. Projeto de Urbanização da área Riacho Doce e 3.4. Análise da concepção de gestão democrática do Projeto de Urbanização Empreendimento Riacho Doce: o faz de conta da participação popular.

3.1 OCUPAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO DE BELÉM

A região Amazônica possui grande parte de sua população vivendo nas cidades. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ao longo das três últimas décadas a região tem experimentado as maiores taxas de crescimento urbano do Brasil. Em 1970, a população urbana correspondia a 35% da população total. Se formos analisar de forma linear, podemos constatar que essa proporção aumenta progressivamente. Em 1980 esse índice sobe para 44,6% e para 58% em 1991 elevando-se em 2000 para 70% (MORADIA DIGNA É UM DIREITO HUMANO, 2007).

Todavia é necessário retroceder a história para melhor analisar os processos de urbanização e intervenção estatal, através da racionalidade do planejamento, na cidade de Belém, a partir do momento que sua expansão se torna um grande problema de Estado. Desta forma, fala Braudel (1997, p. 439), “A cidade tanto cria a expansão como é criada por ela. Mas o certo é que quando não é a cidade a fabricá-la com todas as suas peças, é ela a ditar as leis do jogo. E na cidade esse jogo revela-se melhor do que em qualquer outro posto de observação”.

A análise do espaço urbano deve partir, seguramente, segundo Lefebvre (1999), dos princípios teóricos de Marx quando este autor coloca o homem no centro dos processos sociais. Assim, para Lefebvre, discutir o espaço urbano é conceber o homem como sujeito da sua própria história. Nessa concepção, a análise da sociedade moderna – que somente ocorre de forma legível no espaço urbano - deve considerar os diversos mecanismos utilizados pelo Estado, dentre os quais estão a gestão e o planejamento da cidade, como instrumentos criados para consolidar essa mesma sociedade, mediante a racionalidade ideopolítica (SOUZA, 2009).

Esse mesmo espaço urbano traduz a relação conflitante entre capital e o trabalho (entre classes sociais diferenciadas) condicionando não somente no sentido material, mas nas relações de poder projetadas territorialmente e nas práticas sócio-espaciais inscritas no espaço. Desta maneira, o espaço representa um componente dialeticamente definido dentro de uma sociedade, que por sua vez insere-se dentro de uma economia política, que em última instância, explica a sobrevivência do capitalismo atual (SOUZA, 2009).

É nesse quadro conjuntural que a cidade de Belém desde sua fundação, responde pelos impactos e imposições econômica, política e institucional desse modo de produção capitalista cuja gênese encontra-se na Europa do século XIX e espalha-se pelo mundo ocidental impondo aos espaços da cidade formas e movimentos, a partir da necessidade incessante da produção, circulação e consumo do capital⁴⁷.

⁴⁷ “A cidade de Belém apresenta um relevo característico da região amazônica, com a presença de Igarapés, várzea e terra firme. As camadas populacionais de maior renda habitam as áreas de terra firme, enquanto que as alagadas ficam por conta da população de menor renda. Por tal a produção do espaço urbano, percebe-se a ausência de um modelo sustentável e inclusivo de desenvolvimento. Segundo dados da Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de experiências alternativas em habitação popular, as baixadas (áreas de grande incidência de alagamento) representam cerca de 40% do município, sendo habitadas por 550 mil pessoas. Tais áreas são classificadas, até mesmo, pela prefeitura como deficitárias para o uso habitacional pela falta de

Todavia, para Sarges (2000), o processo de urbanização vivenciado por Belém, a partir da segunda metade do século XIX, não está assim ligado somente à intensificação da vida industrial, como ocorreu nas cidades européias e americanas, mas pela função comercial, financeira, política e cultural que desempenhava durante a fase áurea da borracha⁴⁸.

O tamanho que assumiu a cidade de Belém, na época, relativamente grande, conduziu a diversificação progressiva das locações em termos de acessibilidade, fenômeno que foi acompanhado e acentuado, também locacionalmente diferenciada de equipamentos e infraestrutura (CORRÊA, 1989).

Segundo Corrêa (1989), o processo de expansão da cidade, deve-se principalmente pelo intenso movimento migratório ocorrido na região, principalmente do Nordeste, no final do século XIX, para atuar como força de trabalho no auge da economia gomífera.

Esse contingente populacional de baixo poder aquisitivo que busca as cidades amazônicas (Belém e Manaus, principalmente), vai ocupar os terrenos baixos (alagados) da cidade que correspondem a 65% do total do território belenense (SANTOS, 2007). Essa população que não via alternativa habitacional nas áreas altas da cidade vai residir nesses espaços insalubres e alagáveis, utilizando aterro – geralmente insuficiente – para revesti-los e assim construir seu “barraco”. Por outras vezes, se construía sobre estivas de madeiras suspensas – tipo palafita, o que os prevenia também das marés altas da época dos sete meses de inverno. A sobrevivência da população, nessas áreas, tornava-se cada vez mais difícil, pois tendo que conviver sobre detritos, lixos e esgotos -que eram drenados das áreas altas- e sem e/ou quase nenhuma assistência do poder público, essas famílias tinham sua expectativa de vida diminuída devido, principalmente pelas doenças que eram submetidas.

Como foi verificado no primeiro capítulo deste trabalho, a situação da população de Belém em meados do século XIX não foi diferente da população que vivia nas cidades industriais de Liverpool e Londres, no início do mesmo século. O que demonstra que as

infraestrutura urbana e de equipamentos sociais” (RELATORIA NACIONAL DE DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA, 2006).

⁴⁸ “A expansão da cidade se intensifica, segundo Corrêa (1989, p. 110), após 1860, mas é sobretudo na estrutura interna do espaço que se vão fazer notar as maiores diferenciações, pois os fatores formadores da renda da terra, bases dos processos sócio-espaciais de especialização e de segregação, se fazem cada vez mais presentes na área urbana”.

idades capitalistas, seja em épocas iguais ou em época distintas, tornam-se espaços de contradições – resguardando a particularidade histórica de cada uma – do modo de produção capitalista, que age conforme suas necessidades e para isso direciona os processos de construção do espaço urbano.

Nesse sentido, vale colocar o pensamento de Harvey (1980) sobre a natureza do urbanismo que atua como um marco para desvendar qualquer outro aspecto relacionado à produção da vida social. O urbanismo é colocado pelo autor como um ângulo favorável para desvendar qualquer aspecto relevante dos processos sociais que operam na sociedade como um todo, o urbanismo se torna - por assim dizer, um espelho no qual outros aspectos da sociedade se reflete. Essa transformação ocorre, particularmente porque o urbanismo começa a ser definido relacionalmente. “O centro urbano, por exemplo, é tomado como centro de uma periferia, porque não centro sem periferia, e cada um ajuda a definir o outro” (HARVEY, 1980, p. 7).

Entretanto, é importante, lembrar que se o capitalismo cria mecanismos para garantir sua posição de onipotência, o urbanismo capitalista também é uma de suas criações e, os processos urbanos capitalistas – como caracteriza Lojkine (1997) - vivenciados pelas cidades são meios para que esse sistema garanta sua reprodução. Assim, a forma como as cidades são ocupadas e usadas – isso inclui as baixadas, haja vista serem ocupadas por não haver alternativa para a população que as ocupa - não é mera casualidade do destino, mas sim porque há uma força coercitiva que ocorre de forma direta ou indireta e que faz com que cada um ocupe sua parte nesse espaço, conforme a sua condição social e econômica. Esse é o retrato urbano já vivenciado na Europa desde os séculos XVII e XVIII. Assim:

Onde quer que se situe, uma cidade implica sempre um certo número de realidades e de processos, com regularidades evidentes. Não há cidade sem divisão obrigatória do trabalho e não há divisão do trabalho um pouco avançada sem a intervenção de uma cidade. Não há cidade sem mercado e não há mercados regionais ou nacionais sem cidades. Fala-se muitas vezes do papel da cidade no desenvolvimento e na diversificação do consumo, mas muito raramente do fato, aliás importantíssimo, de o mais pobre dos cidadãos passar obrigatoriamente pelo abastecimento do mercado, do fato de a cidade, em geral, generalizar o mercado. Ora, é de um lado e outro lado da linha do mercado que fundamentalmente se dividem as sociedades e as economias. Enfim, não há cidades sem poder simultaneamente protetor e coercitivo, seja qual for a forma deste poder, seja qual for o grupo social que o encarna. E se o poder existe fora da cidade, adquire, nela, uma dimensão suplementar, um campo de ação de outra natureza. Enfim, não há abertura ao mundo, não há trocas a distância sem cidades (BRAUDEL, 1997, p. 441).

Para Corrêa (1989), Belém passa a apresentar a partir do final do século XIX um quadro de segregação sócio-espacial que cada vez mais se acentua. Era possível notá-lo em virtude do aparecimento de grandes residências – muitas delas por seu porte de riqueza, eram denominadas de palacetes – nas principais avenidas e ruas dos bairros de Batista Campos e do Umarizal. Por outro lado, na medida em que vai se afastando do centro, pode ser notada a presença das casas modestas e, nas periferias as choupanas ou barracos, residências daqueles cuja condição econômica e sem status não era “permitido” residir nos bairros nobres.

O final deste século e início do próximo (século XX), foram marcados por diversos melhoramentos urbanos na parte nobre da cidade – incluindo as áreas modestas – mais especificamente na cidade considerada legal⁴⁹, um investimento no solo urbano, que em sua maioria, era recheado de um requinte sofisticado, construídos com material importado da Europa, cujo maior objetivo era assegurar “a satisfação das necessidades do conforto e do espaço belo para o usufruto da 'parasitária' burguesia comercial da borracha” (CORRÊA, 1989, p. 112). Nesse período, pode-se dizer que o urbanismo em Belém se voltou para projetos de embelezamento urbano, de arruamento e de redes de serviços públicos.

Esse quadro pode ser vislumbrado pelo que fala Corrêa (1989), ao se referir ao transporte urbano coletivo da cidade no final do século XIX. Segundo esse autor em 1883, o governo visando solucionar problemas de acessibilidade provocados pela rigidez dos trajetos e pela morosidade dos trens, cria um novo serviço de transporte coletivo que vai substituir o velho trem a vapor inaugurado em 1870. Esse serviço era prestado por bondes à tração animal e era operado pela Companhia de Bondes Paraense.

O ápice desse modelo urbanístico se acentua no novo projeto urbanístico implementado por Antônio José Lemos, agora voltado literalmente para o embelezamento e higienização da cidade⁵⁰. Esse governo que assume o poder municipal em 1897, no auge

⁴⁹ “Área de terra de aproximadamente uma légua (contada a partir do marco de fundação da cidade) doada em 1627, pelo Governo e Capitão Geral do Estado do Maranhão e Grão Pará ao Conselho Municipal de Belém, ficando, a partir desse momento, sob o *Jus Domini* do Governo desse Município.” O limite desse marco legal é atual bairro do Marco (TRINDADE JR. 1997, p. 22, grifo do autor).

⁵⁰ Valente (2000) apud Santana (2006, p. 203) “demonstra que o projeto implementado por Antonio Lemos em Belém teve forte influência francesa calcada no ideário modernizador conhecido como *Belle-Époque* (bela época). Segundo o autor, as políticas efetivadas pelo governo Lemos – baseadas no embelezamento e

da economia da borracha tem sua administração marcada por vultosos recursos oriundos da extração da borracha e passa a aplicar grande parte deles em obras de melhoramento urbano⁵¹.

Desta forma Corrêa (1989), vai dizer que o montante de recursos municipais e estaduais, bem como de suas alocações setoriais, verificado na administração de Lemos, teve sua maior parte aplicada em sistema viário urbano que vinham garantir, fundamentalmente, o privilégio das elites, porque eram implantados nas áreas nobres da cidade.

A concentração desses serviços que beneficiava uma pequena parte da população, satisfazendo suas necessidades de status e conforto, ocorria em detrimento da grande massa populacional residente nas periferias e baixadas de Belém que padeciam sem abastecimento d'água, saneamento básico, drenagem e desobstrução de canais, postos de saúde entre outros serviços essenciais.

Dentre as formulações urbanísticas de Lemos a que mais se destaca segundo Corrêa (1989), é o Plano de Vias e Parques a partir do qual a cidade começou a se expandir na direção dos bairros do Marco e da Pedreira. Segundo o autor, esse plano que constava de vias longas, malha retangular, não levou em consideração as características topográficas das áreas para as quais voltou grande parte dela: as baixadas e áreas alagáveis. Fato que segundo o mesmo autor, “ocasionou, posteriormente, inúmeros problemas de habitação, saneamento, infraestrutura etc” (CORRÊA, 1989, p. 121).

Com a crise da economia regional, proveniente do declínio da exportação da borracha que passa a sofrer com a concorrência da produção vinda da Malásia, Ceilão, e Indochina, verifica-se uma baixa no quadro populacional no fim da primeira década do século XX, mais especificamente, no período correspondente entre 1910 e 1920. Segundo Corrêa (1989), entre os anos de 1911 a 1914, ocorreu um grande colapso da economia regional, provocando um efeito de massacre ou cataclisma na Amazônia. A renda interna se viu reduzida em 1915, a um terço da renda gerada em 1910, a navegação fluvial e o

urbanização - corresponderam aos interesses de uma elite formada em Belém com o *boom* da borracha, a saber, os seringalistas e os comerciantes”.

⁵¹ O critério, segundo Corrêa (1989, P. 114), de priorização para a implantação das redes era, eminentemente político, dependendo do peso que os segmentos sociais tivessem juntos ao poder decisório.

comércio urbano refluíram rapidamente e verificou-se nas principais cidades de Belém e Manaus, a eclosão de movimentos de trabalhadores e funcionários descontentes.

Nessa mesma direção, percebe-se o impacto na densidade populacional da região que diminuiu consideravelmente. Segundo Corrêa (1989, p.122):

A população sofreu uma diminuição na população amazônica que caiu de 1.217.024 para 1.090,545 habitantes, cerca de 1,1%. Entre o período de 1920 a 1940 a população regional cresceu em média 1,7%, um crescimento seguramente inferior ao do seu crescimento vegetativo, uma situação que indica um expressivo movimento imigratório.

Diante desse fenômeno, Belém e Manaus, que no início da crise obtiveram um crescimento populacional considerado, em virtude da migração da população das zonas extrativistas, as cidades criadas pela economia gomífera, ou que cresceram a partir dela, logo tiveram baixa em seu quadro populacional.

Em Belém pode ser verificada sua principal alteração na estrutura intra-urbana, decorrente da crise nos anos 20 e 30 (século XX), com o surgimento de várias ruas no bairro da Campina (atual bairro do comércio) e a especialização industrial do bairro do Reduto.

Segundo Corrêa (1989), até meados dos anos 30, os principais serviços urbanos, como abastecimento d'água, energia elétrica, iluminação pública e transportes coletivos, através de bondes elétricos funcionaram regularmente. Essa regularidade só foi quebrada no final dessa década quando surgiram os problemas econômico-financeiros que repercutiram em dois setores chaves: geração da energia elétrica e o serviço de transportes coletivos.

Entretanto, outros dois fatores são apontados como de grande relevância pelo autor no que concerne a reestruturação intra-urbana da cidade ao longo dos anos - mais precisamente a partir da década seguinte - e que tiveram grande importância no processo de expansão e na organização da mesma no decorrer dos anos de 1940 que foi, em primeiro lugar, a apropriação de grandes extensões de terras, então situadas nas imediações da cidade, por bases militares e de outras instituições públicas, o qual foi chamado de "cinturão institucional", cujo objetivo maior era barrar o crescimento e expansão urbana e,

o segundo foi a construção de um grande dique, realizada pelo Serviço Especial de Saúde Pública – SESP (CORRÊA, 1989).

Assim, pode-se concluir que o urbanismo dessa época foi pouco expressivo, do ponto de vista de investimento para a cidade como um todo, por dois fatores. Primeiro, porque a cidade só pode contar – pelo menos durante boa parte desse tempo – com os serviços públicos e equipamentos urbanos advindos dos áureos tempos da borracha; segundo, porque as pressões, principalmente da sociedade civil, por criação ou expansão de serviços só vieram a ocorrer quando determinados serviços como o fornecimento de energia elétrica e transportes por bondes entraram em crise (CORRÊA, 1989, p. 120).

Vários foram os fatores ou causas que atuaram no decorrer dos tempos, no sentido de dinamizar o deslocamento das frentes de penetração, abrindo assim, novas perspectivas para os destinos da cidade. Essas causas ou fatores, de acordo com uma ordem cronológica, ocorreram, por um lado em virtude do crescimento da população impondo novas direções para a pressão interna; pelas vantagens das terras centrais sobre as ribeirinhas não só para fins agrícolas como por serem mais saudáveis, por outro lado, verifica-se a ocorrência da economia baseada em processos extensivos visando como tal a conquista de áreas e não o seu aproveitamento racional e, por fim a abertura da estrada de ferro de Bragança e, mais recentemente a da Estrada de Rodagem Bernardo Sayão (Belém-Brasília) (MONOGRAFIA DAS BAIXADAS, 1976).

Esse processo, que passou a ser vivido na cidade a partir de 1940, tendia a entrar em evidentes dificuldades, quando a evolução de ocupação da área fosse determinando maiores expansões, mais distâncias do centro aos pontos de crescimento. A cidade então passa a crescer a partir de “corredores” no interior do “cinturão” para depois dele se espraiar (MONOGRAFIA DAS BAIXADAS, 1976).

Segundo o que prescreve o documento Monografia das Baixadas, o problema das áreas de “baixadas”, nesse período (década de 1940), motivavam preocupações do Estado que passa a concebê-las como áreas a serem recuperadas porque, segundo a visão elitista que predominava na época, eram focos de doenças endêmicas e outros males que afetavam a população em geral. Desta forma, em 1941, o Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS, em conjunto com o programa de Saneamento Básico, o Serviço Especial de Saúde Pública – SESP, o Serviço Nacional de Malária – SNM e o Departamento Nacional de Endemias Rurais – DNERU, visando combater essas endemias,

definem essas áreas como sua principal linha de atuação. Assim, dá início a construção, em 1942 em plena segunda Guerra Mundial, dos primeiros Diques⁵² que abrange os principais igarapés da cidade.

Para Corrêa (1989), as construções dos Diques se limitaram à problemática hidrográfica da parte da cidade por ele beneficiada não solucionando os problemas mais graves enfrentados pela população, principalmente a moradora das áreas baixas que era a de fornecer melhores condições de saneamento e habitação.

Nos anos 50, o processo de desenvolvimento urbano de Belém foi marcado pelo que Corrêa (1989), define como de o “laissez faire” urbano no quadro político-social populista do país, o que para ele foi um reflexo da política econômica brasileira da época:

A Amazônia permaneceu nos anos 50 ainda bastante isolada do sistema econômico nacional, cuja “integração”, deflagrada nos anos 30, tornou-se cada vez mais consolidada. A existência de barreiras geográficas que implicavam em altos fretes marítimos entre Norte e o Centro-Sul do Brasil resguardou a frágil economia amazônica, inclusive do “boom” desenvolvimentista de Kubitsche (CORRÊA, 1989, p. 132).

Em decorrência desse isolamento, Belém manteve-se no comando da rede urbana regional, posição que foi reforçada a partir de 1954, quando a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – apesar de sua limitação, devido a reduzido apoio do Governo Federal – conseguiu solucionar a crise de energia elétrica, que afetava a produção industrial belenense desde meados dos anos 40.

Os investimentos urbanos, nesse período na cidade foram canalizados todos para os bairros de Nazaré e do Comércio, bem como para determinados trechos dos bairros de Batista Campos, Umarizal, São Brás e Marco, cujo aspecto contribuiu para aumentar os desníveis entre esses bairros e aqueles predominantemente situados em áreas de “baixadas”.

⁵² “Quanto à construção de Diques, destacam-se os seguintes trechos, dignos de transcrição: De acordo com as indicações do DNOS, de 1941, o SESP e o órgão do Ministério da Saúde iniciaram a construção dos Diques. Ao longo da parte central da cidade, onde já existiam cais de alvenaria, cujo coroamento dificilmente de elevaria, nada foi feito. Os Diques construídos foram: a) o Dique da Baía do Guajará, de Val-de Cães, até a área edificada, nas imediações da Rua Coronel Luiz Bentes (cerca de 3,2 km); b) O Dique do Guamá, começando nas imediações da rua Triunvirato, com cerca de 6,5km dos quais 5,5 km ao longo do Guamá e 1km perpendicular à margem, para enraizamento numa elevação de terreno” (MONOGRAFIA DAS BAIXADAS, 1976, p. 41).

Abelém (1989, p. 16), ao analisar a atuação do estado capitalista na área urbana a coloca como uma necessidade que o próprio estado passa a assumir quando é o representante dos interesses coletivos “e pela sua própria estrutura permite a realização de interesses econômicos das classes dominadas e que parecem – em curto prazo- contrários aos interesses da classe dominante, mas que não vem de encontro políticos desta”. Assim, coloca que tal fato é garantido pela autonomia relativa do político e do econômico, que se reflete no Estado capitalista não como um utensílio de classe, mas em ser ele um Estado de uma sociedade dividida em classe.

Essa garantia da realização dos interesses das classes dominadas é fruto da luta política entre as classes, historicamente travada entre capital e trabalho. De acordo com Abelém (1989, p. 17), o resultado dessa luta política, a qual, de acordo com as relações de forças, “possibilita o surgimento de uma política social, que pode eventualmente contrariar os interesses econômicos da classe ou das frações de classe dominante sem ferir seu poder político”.

Assim, segundo a autora, o planejamento é um instrumento criado e utilizado pelo sistema capitalista, através do sistema político para intervir em articulação com o sistema econômico, cuja execução é feita pelas instituições administrativas e políticas, investidas de autoridade. Isso implica dizer:

Essas intervenções do planejamento urbano só se viabilizam dentro dos limites estruturais de cada sociedade, definidos pela articulação do modo de produção dominante, o que acarreta que sua autonomia seja relativa. São, pois determinados pelos “interesses em jogo” pelas “centralizações” existentes dentro de uma sociedade (ABELÉM, 1989, p. 17).

Para essa autora, o planejamento urbano põe em jogo uma ampla gama de interesses em volta dos quais se afirmam as alianças e se desencadeiam os conflitos, uma vez que não possui um sistema de decisão unitário, desta forma o planejamento “não se trata apenas de uma resposta a certas ‘necessidades’ individuais e coletivas, estas só são tratadas socialmente na medida em que são socialmente expressas por meio de um jogo político” (ABELÉM, 1989, p. 18).

No entanto, ao voltarmos para a análise do processo de urbanização e as tentativas de planejamento realizadas em Belém, retomamos a história a partir dos anos 60 no qual se observa a criação de vários órgãos – em nível federal - que vão atuar na problemática

urbana do país. A inauguração da rodovia Belém-Brasília em 1960 marcou o início da integração física da Amazônia ao resto do Brasil por via terrestre. Essa conexão, embora dificultada nos primeiros momentos pelas péssimas condições de trafegabilidade da rodovia, resultou na intensificação dos vínculos da região com os demais espaços integrantes do território nacional, principalmente com o Centro-Sul (CORRÊA, 1989).

Em virtude no discurso difundido entre os meios técnicos e científicos de que o atraso econômico da região Amazônica devia-se ao seu caráter essencialmente exportador de produtos primários de cunho extrativista, passou-se a planejar uma nova ocupação para a área, agora com fins estritamente produtivos, na qual os setores produtivos como a agricultura, a pecuária e a indústria, deveriam ter a mais alta prioridade (CORRÊA, 1989).

Preocupado com a veloz e descontrolada urbanização brasileira, o governo Federal criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, como já visto no capítulo anterior, o qual trouxe grande parte das idéias de reforma urbana formulada no final do governo João Goulart. Embora reduzida em seu conteúdo reformista, estas idéias redundaram na tentativa de colocar o Sistema Federal de Habitação e o Banco Nacional de Habitação – também criados nessa época - como instrumentos de ação do SERFHAU.

Sob a política do BNH, todavia, começaram a surgir nas periferias das grandes cidades, em função do baixo preço da terra imensos conjuntos habitacionais desprovidos, em sua grande maioria de equipamentos e serviços urbanos. Grandes contingentes populacionais formados pelas classes populares – tolhidos pela repressão e submetidos ao arrocho salarial viram-se alijados política e economicamente dos benefícios urbanos e relegados às precárias condições de existência das favelas, cortiços e periferias (CORRÊA, 1989).

Além dos efeitos das políticas urbanas no espaço intraurbano de Belém, cabe destacar o impacto verificado nesse mesmo espaço pela omissão do Estado no tocante a propriedade fundiária urbana. Emergiu, nesse quadro de descontrole, um intenso processo de especulação imobiliária, através do qual, terrenos detidos vazios ou sem utilização, proporcionavam posteriormente enormes lucros aos seus proprietários.

Segundo as análises de Penteadó (1968) apud Corrêa (1989), o quadro urbano de Belém, apresentava, em 1965, uma série de problemas comuns às grandes cidades brasileiras – resguardando as suas particularidades. Dentro os quais podem ser destacados:

uma crescente polarização terciária no centro comercial, acarretando graves problemas de tráfego; uma favelização acelerada, que em Belém se expressou na explosiva ocupação das “baixadas”; acentuada carência de habitação e de transportes coletivos urbanos, estes últimos preteridos pela ação governamental em função da automobilização particular e, uma progressiva precariedade de atendimento por parte dos serviços urbanos.

Ainda nessa década (60, século XX) a ocupação da cidade continuava ocorrendo, agora é forte a presença de quadras constituídas por estreitas vilas e passagens. Nesse período foi implantado em Belém apenas um conjunto habitacional de porte expressivo – o conjunto Nova Marambaia I, construído pela Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB. A partir dessa implantação nota-se uma acentuação do crescimento da cidade deflagrada pelo surgimento do bairro da Marambaia (CORRÊA, 1989).

Nos finais dos anos 60, foi construída em Belém a Avenida Augusto Montenegro e duplicada a Avenida Almirante Barroso, que se constituíram em eixos básicos do processo de expansão periférica, iniciada nos anos 60 e intensificada na década seguinte (CORRÊA, 1989).

Rodrigues (1998, p. 134), ao analisar os processos econômico-sociais e políticos que influenciaram a ocupação e uso do solo urbano de Belém nos períodos correspondentes a administração de Lemos e o Regime Militar, verifica que esses processos são marcados por contradições de classe. O acesso ao solo urbano e a produção do espaço modificam a sua estrutura física e a sua estética. Segundo a autora “assiste-se a um confronto constante entre a combinação de estilo e a padronização, ambas possibilitadas, e o desenho espontâneo do urbano é marcado pela emergência do capital imobiliário, pela dificuldade de sobrevivência e pela exclusão social”.

Na década de 70, vivencia-se o “milagre econômico”, com altas taxas de Produto Interno Bruto. Entretanto, um crescimento que não atingiu de forma positiva, a vida de grande parte da população brasileira de baixa renda, considerando que, para alguns autores, este foi erguido sobre o arrocho salarial que atingiu de forma agressiva os assalariados do Brasil na época⁵³.

⁵³ “o governo Geisel, que tinha tomado posse em plena euforia do “milagre”, optou por uma tentativa de retomada de crescimento baseada na “substituição” do carro-chefe da acumulação – o setor de bens de consumo duráveis – por um outro – o setor de bens de produção. Para tanto o II Plano Nacional de

Nessa mesma década – em virtude da preocupação com o crescimento da malha urbana belenense em áreas do município de Ananindeua - foi criada pela prefeitura de Belém, apoiada pelo SERFHAU, a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém – COCEM. Com a criação dessa instituição e em decorrência de não haver nesse momento, uma definição de planejamento que viesse responder à problemática das regiões metropolitanas no Brasil – a prefeitura pretendeu resolver eventuais problemas decorrentes do processo urbano comuns aos municípios (CORRÊA, 1989).

Desta forma, a tarefa da CODEM, seguindo orientações do SERFHAU, foi promover a implantação de um Sistema de Planejamento integrado para da Área Metropolitana de Belém e de estabelecer e de implantar o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMBI (CODEM 1978 apud CORRÊA, 1989).

Em 1971, Através do Convênio com o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará- IDESP, a CODEM promoveu a elaboração das “hipóteses de Desenvolvimento da Grande Belém”, com o objetivo de embasar a formulação do Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Belém (CORRÊA, 1989)⁵⁴.

No caso da periferia da cidade, o processo de ocupação foi em grande parte acionado pela atuação do Sistema Financeiro da Habitação. Paralelamente à forma ocupacional promovida pelo SFH, verificou-se também na periferia o incremento da produção de loteamentos e, principalmente a ocorrência de ocupações espontâneas, sobretudo através dos processos denominados de “ocupações” que foram intensas a partir do final da década de 70.

No ano de 1973, com o intuito de dar prosseguimento aos trabalhos de saneamento da cidade, foi firmado convênio entre o DNOS, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia- SUDAM e o Governo do Estado do Pará, com a finalidade de dar prosseguimento aos trabalhos de saneamento da cidade (ABELÉM, 1989).

Desenvolvimento previa a realização de uma série de grandes projetos – como a Nucleobras, a Hidroelétrica de Itaipu, a Ferrovia do Aço e a Açominas – a serem executados com financiamento externo por empresas públicas estaduais, agentes básicos da reorientação pretendidas por Geisel” (CORRÊA, 1989, p. 162).

⁵⁴ “Entre os anos de 1971 a 1974 foi efetuado o primeiro levantamento aerográfico de Belém, cobrindo parte da área metropolitana, a qual serviu de base cartográfica para a execução tanto do cadastro técnico do Plano Integrado belenense” (CORRÊA, 1989).

Em 1976 em Belém, ocorria o processo licitatório para a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB) – que segundo Corrêa (1989), foi o primeiro plano de caráter compreensivo do Regime Militar em Belém, segundo a linha ideológica do modelo de planejamento do então regime político vigente. Entretanto, a conclusão de suas formulação só foi possível em 1976. Isso ocorreu devido problemas enfrentados pela empresa responsável por sua formulação, que mais tarde resultou em sua falência.

Ainda nesse mesmo ano, com o propósito de identificar e caracterizar as áreas alagadas e alagáveis de Belém, identificando, sobretudo, as diversas bacias hidrográficas da cidade, foi elaborado o documento denominado Monografia das Baixadas: subsídio para um projeto de recuperação. Este trabalho foi o primeiro estudo a situar, de maneira globalizante, a problemática das “baixadas” de Belém (ABELÉM, 1989)⁵⁵.

Para além dos interesses de caráter estritamente econômico, implícito no documento, identificado a partir da análise das falas dos técnicos responsáveis pelo projeto, quando enfatizam a preocupação com os possíveis rendimentos adquiridos com a recuperação da área piloto do projeto, existiam outros interesses, identificados por Abelém (1989) como manipulatórios da população. Um processo que se deu com o convencimento da população em aceitar o que lhe era imposto, mas fazendo transparecer que estava atendendo suas demandas. Entretanto, o verdadeiro interesse era fazer com que a população beneficiada aceitasse – de bom grado – o planejamento verticalizado do Estado. Em 1978 foi elaborado o Plano de Diretrizes Metropolitana que apesar de melhor estruturado, em relação ao PDGB, padeceu dos mesmos problemas do primeiro, no que diz respeito à fragilidade teórico-metodológica e instrumental. Uma característica que se deve, ao fato de ambos os planos terem sido elaborados no mesmo contexto político brasileiro.

Segundo Corrêa (1989), a grande relevância que se pode acrescentar ao PDM é seu caráter de planejamento urbano de Belém. Para o autor, esta constatação das carências dos dois primeiros planos em relação à realidade sócio-espacial metropolitana, colaborou para mais tarde vir a ser elaborado o Plano de Estruturação Metropolitana, tendo a sua formulação iniciada em 1979, no bojo da tramitação política do país.

⁵⁵ Este estudo foi fruto de um convênio firmado entre DNOS e CODEM, com a participação da Prefeitura de Belém, criando-se um grupo de trabalho específico para estudar o problema das baixadas (ABELÉM, 1989). Teve como área de intervenção denominada área-piloto a área localizada ao longo do Igarapé do Una para recuperação. A identificação dessa área-piloto foi feita a partir da consideração de que era preciso conhecer mais profundamente as características específicas das “baixadas” e de sua população, antes da formulação de um plano geral de intervenção nas mesmas (CORRÊA, 1989, p. 210).

Segundo Santana (2006, p. 209) na década de 80 é expressiva a expansão populacional em Belém, aproximadamente 950.000 habitantes, que durante seus cinco primeiros anos apresenta índices populacionais crescentes. “Contudo esse índice de crescimento é considerado baixo se comparado às duas últimas décadas (60/70), pois em relação ao estado do Pará, a participação da população de Belém baixou de 29,24% para 27,45%”.

Para Pinto Marques, essa década (1980) foi marcada pela verticalização das áreas centrais da cidade e a valorização das áreas denominadas de “baixadas”. O que justifica na década seguinte a necessidade de saneamento das demais bacias hidrográficas, especialmente a Bacia do Igarapé do Tucunduba – que abrange sete bairros, a saber: Canudos, Terra Firme, São Brás, Marco, Curió-utinga, Universitário e Guamá, onde se localiza a área do Riacho Doce, objeto de pesquisa desta dissertação, como veremos posteriormente e que grande parte de suas terras já haviam sido ocupadas⁵⁶.

Segundo essa autora, a cidade vive nesse momento histórico, intensivo conflitos pela terra urbana, caracterizados pelas “invasões” das áreas institucionais pertencentes à União, como ainda as reivindicações por infraestrutura pelos moradores estigmatizados pela segregação sócio-espacial.

Vale ressaltar, que nesse momento vive-se no Brasil, o movimento de redemocratização e, nesse contexto, as lutas sociais acontecem, principalmente nas grandes cidades capitaneadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cuja maior bandeira de luta foi o direito à cidade com moradia digna para todos e todas. Um quadro que se viveu em Belém, como já demonstrado, onde ocorreram muitas ocupações de terras, dentre as quais se destaca a da área do Riacho Doce, em 1991.

Em Belém, desde a década de 80 (de forma mais expressiva), os movimentos sociais buscam se fortalecer e se organizar para fazer valer suas reivindicações. Assim, foi criada a Comissão dos Bairros de Belém – CBB, que reuniu diferentes segmentos de movimentos de bairros para discutir e elaborar documentos referentes à garantia do direito

⁵⁶ “A ocupação da Bacia do Tucunduba, por sua vez, gerou paulatinamente um processo de degradação ambiental que deve ser pensado a partir da relação que a cidade de Belém tem historicamente estabelecido com sua população. O não atendimento de uma demanda destituída do acesso à terra urbana tem agravado as condições de insalubridade ambiental que afetam a cidade em sua totalidade” (FERREIRA, 1994 apud PINTO MARQUES 2000, p. 9).

à cidade e à moradia digna para a maioria da população pobre que vivia nas “baixadas” de Belém.

Na década (de 90) Belém chega a ter 1.244.688 habitantes. Esse número revela que esta cidade novamente apresenta um decréscimo em termos populacionais se comparado ao estado do Pará, que possuía 5.084.726 habitantes. Segundo estimativas do IBGE, a população de Belém no ano de 1996 seria de 1.198.850. Em relação ao estado do Pará (que teria 5.590.764 habitantes) esses números representam 21,44%, o que demonstra um decréscimo populacional se comparado ao início da década de 90 e as décadas de 70 e 80 (SANTANA, 2006).

Segundo as análises dessa mesma autora a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, nesse período, no que tange ao rendimento mensal, o município de Belém, caracteriza-se por remunerações extremamente baixas para a realização do viver da classe trabalhadora. Conforme esse Instituto, 25% dos habitantes se encontram na faixa até dois salários-mínimos mensais e 36,5% são considerados sem rendimentos.

De acordo com Santana (2006, p. 212) a partir das análises realizadas aos documentos da Prefeitura de Belém (2001b), “as baixadas se configuram como as áreas urbanas de ocupação mais densa, com moradores na faixa de menor renda per capita, elevados contingentes populacionais, sendo os locais de maiores problemas e carências urbanas”. Continuando a autora assevera que “em geral, nas áreas de baixadas, as moradias têm uma dimensão física mínima e são ocupadas por famílias numerosas ou até mesmo por mais de uma família”. Na atualidade essa realidade ainda é muito presente nas áreas pobres da cidade, apesar de em tempos mais recentes estar se vivendo, em algumas áreas consideradas críticas do ponto de vista da infraestrutura, um processo de urbanização por parte do governo estadual.

As intervenções urbanísticas governamentais se fazem presentes na década de 1990, em áreas alagadas ou de baixadas em Belém, todavia essas obras, mais do que pulverizadas na cidade, concentrando-se em áreas críticas do ponto de vista da carência em infraestrutura não atendendo a população como um todo. Dentre as obras desse período podem ser destacados os Projetos Comunidade Urbana para Recuperação

Acelerada – CURA⁵⁷ e PROSANEAR (Programa de Saneamento para População de Baixa Renda), o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do UNA⁵⁸ e o do Tucunduba, tendo este último no período de 1997 a 2004 sua concepção modificada por parte da Prefeitura Municipal de Belém no governo do Partido dos Trabalhadores no referido período e que será tratado posteriormente (SANTOS, 2007).

Segundo Maricato (1996) durante os anos 80 e 90, o desemprego cresceu e as políticas sociais recuaram. Desta forma, é visível perceber o agravamento das expressões da questão social expressada nas grandes cidades brasileiras. Segundo Maricato (1996) levantamentos científicos comprovam o que nossos olhos constata diariamente. Talvez a novidade, para ela, esteja na explosão de um novo tipo de violência: a chamada violência urbana (MARICATO, 1996).

O cenário brasileiro urbano apresenta indicadores sociais gritantes de uma política urbana que não se levou a sério historicamente, muito menos foi justa. Segundo Maricato (2002, p.03), “o gigantesco crescimento de invasões de terras, em anos recentes, se dá devido à falta de alternativas habitacionais, seja por parte do mercado privado – que não chega a atender 30% da população do país – seja devido ao diminuto alcance das políticas públicas”.

A seguir será tratada o processo histórico de ocupação da área Riacho Doce, bem como será sinalizado a intervenção urbanística denominada Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce, o qual foi desenvolvido com base na participação popular.

⁵⁷ O CURA (Comunidade Urbanas para Recuperação Acelerada), financiado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), foi implementado nos bairros do Marco e Pedreira para a realização de serviços de drenagem, macrodrenagem, terraplenagem, asfaltamento, meio-fio e construção de áreas de lazer, não prevendo o remanejamento de famílias. O PROSANEAR foi previsto para o início de 1993 e só foi implantado no 2º semestre de 1994. Teve como meta o desenvolvimento de ações integradas em saneamento através da implantação e melhoria dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, microdrenagem e educação ambiental e sanitária, entre outros, para cerca de 200 mil residentes dos bairros da Guanabara, Benguí e Coqueiro. Este programa teve financiamento do Banco Mundial (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da CAIXA, sendo desenvolvido pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). Ao estabelecer uma parceria entre o governo e a comunidade, visando incrementar o processo de participação comunitária, instalou bases de atendimento nas áreas do projeto, a fim de divulgar os objetivos do programa e suas fases, informar sobre a cobrança de tarifas de água e esgoto e saber como a comunidade vinha reagindo diante dos resultados das intervenções nas áreas” (SANTOS, 2007, p. 67).

⁵⁸ O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una foi novamente iniciado em 1997, a partir de ações conjuntas desenvolvidas entre a Prefeitura de Belém e o governo do estado, com o objetivo de solucionar os problemas das inundações das áreas que abrangem a Bacia do Una.

3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA OCUPAÇÃO URBANA DA ÁREA RIACHO DOCE E A PROPOSTA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL.

A localidade Riacho Doce, que faz parte do bairro do Guamá, é considerada área de baixada e está inserida geograficamente na segunda maior *bacia* do município de Belém, a bacia hidrográfica do igarapé do Tucunduba. Em termos históricos, a ocupação do Tucunduba data do final do século XIX e início do XX (1887 a 1910). Ocorreu, portanto, durante a administração do Intendente Antônio Lemos que proibiu, dentre outros, a construção de estábulos e pastoreio de gados nas terras altas e centrais da cidade. Por esse motivo, os trabalhadores que exerciam atividades agropecuárias dirigiram-se para as áreas de baixadas, a exemplo da área do Tucunduba (SANTANA, 2006).

Ao longo do tempo, o espaço urbano da bacia do Tucunduba foi tomando novas formas, que expressam a dinâmica de sua ocupação e intervenção públicas. Assim, Cardoso (2009, p.04)⁵⁹, afirma que

os espaços entre as ruas estendidas em direção ao rio foram sendo preenchidos, conforme o ritmo do aterro, atualmente uma malha contínua e muito bem costurada à cidade “pre-existente”. As mensurações sintéticas revelaram que as obras de drenagem, assentamentos, favorecendo a geração de uma hierarquia no sistema de ruas, que mais tarde correspondeu à implantação dos usos não residenciais (escolas, mercados, feiras, comércio de maior porte) e facilitou o acesso da população ao transporte público.

Por sua vez, a área do Riacho Doce - localizada às margens do igarapé do Tucunduba - foi ocupada como assentamento espontâneo em setembro de 1990 (do século XX). Sendo uma área proveniente de ocupação de terra e, sobretudo, pelo aspecto alagado/alagável do terreno, os moradores passaram enfrentar os problemas característicos desse tipo de ocupação: conflito com os supostos proprietários do terreno, divisão desordenada dos lotes, construção de barracos de madeira, acesso à água potável por meio de canos quebrados ou retirados de dentro da Universidade Federal do Pará, utilização da

⁵⁹ Pesquisa realizada com o intuito de investigar o processo de consolidação dos assentamentos informais em Belém e o impacto da mesma nos prospectos de longo prazo de seus habitantes pobres. A pesquisa selecionou duas de suas Bacias hidrográficas (Tucunduba e do Paracuri) onde assentamentos informais surgiram entre a cidade pré-existente e o rio (CARDOSO, 2009).

energia elétrica de forma clandestina (os chamados “gatos”), destinação do lixo doméstico em terrenos vazios ou diretamente jogado no rio (SANTANA, 2006, p. 260).

Segundo essa autora, no que se refere à tipologia arquitetônica das residências nas áreas do Riacho Doce e Pantanal, há uma predominância da utilização da madeira, sendo que as construções são bastante elevadas do solo e sustentadas por esteios (vigamento em madeira), tendo em vista que são erguidas, em sua maioria, em áreas de várzea, caracterizando um padrão habitacional do tipo palafita. A circulação externa dos moradores é feita por pontes de madeira (estivas) sobre o terreno alagado. Parte dos banheiros se localizam do lado de fora da casa e devido à inexistência da rede de drenagem sanitária, os dejetos são lançados diretamente no terreno configurando um quadro habitacional bastante precário, agravado, pela ausência de saneamento básico. Esse quadro de extrema pobreza e abandono em que está submetida a população que ocupa as áreas alagadas/alagáveis de Belém, como no caso da área do Riacho Doce, leva as mesmas a buscar, inicialmente recursos indisponíveis para o melhoramento das condições físicas dessas áreas.

Em face dessa problemática a Prefeitura Municipal de Belém elaborou, em 2001, o *Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (PDL)* - Relacionado ao sub-programa *Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS)* - subdividido em duas áreas: *Projeto físico – implantação de infraestrutura urbana* (habitação, drenagem pluvial, esgotamento sanitário, pavimentação, equipamentos urbanos e comunitários, estação de tratamento de esgoto), e projeto técnico-social - Programa Socioambiental das localidades do Riacho Doce e Pantanal (SANTANA, 2006, grifo da autora).

Na introdução do Plano (Volume I - Concepção Geral) a Prefeitura de Belém sinaliza os princípios norteadores da intervenção urbanística no Riacho Doce. Em primeiro lugar demonstra que a atuação nessas áreas de baixadas corresponde a um processo de *inversão de prioridades* centrada nas necessidades humanas e não na lógica de mercado. Ratificando o documento Gayoso (2004), coloca que a concepção de desenvolvimento do Plano, situa-se na cooperação e na solidariedade. Segundo a mesma autora, as ações de desenvolvimento têm como direcionamento principal a inclusão dos setores sociais mais marginalizados, a qualidade de vida e a cidadania.

Essa aceção exige que se repense o modelo de planejamento urbano externo e normatizador (definido por modelos, fórmulas), o qual define o uso e ocupação do solo a

despeito da maioria dos usuários. Em contraponto a esse modelo, diz o documento ao apresentar a proposta de planejamento do PDL:

Belém assume o desafio de **construir uma nova matriz que não siga o mesmo caminho de dominação econômica, política e ideológica de inspiração externa**, mas a construção de uma práxis urbana comprometida com os agentes sociais produtores da cidade. Esta, sem dúvidas, [*sic*] não é uma tarefa fácil, pois **impõe uma postura de abdicação de fórmulas já consolidadas de planejamento**, onde as diferenças são dissimuladas e que produzem uma cidade excludente (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001b, p. 02, apud SANTANA, 2006, 267, grifo da autora).

Para Penna (2004, p. 162), o modo de planejar desse governo assumiu o desafio de conseguir estabelecer a organicidade entre o planejamento estratégico situacional e o processo de participação popular para avançar na reflexão da cidade como totalidade e na construção de novos valores para construir um campo democrático e popular que “mantenha vivo o sonho de uma sociedade mais justa”.

Nessa direção, a Prefeitura de Belém, procurou através de sua metodologia de ação substituir a postura convencional de distanciamento entre o planejador e os técnicos sociais atuantes nas ações por uma prática de diálogo, promovendo assim a que incorporação das expectativas e necessidades dos demandantes das ações. Desta forma, transformou as fases de concepção, elaboração, sistematização e implementação do plano em exercício de democracia participativa. Assim, o planejamento urbano assume o caráter de instrumento político de construção do poder popular, possibilitando a ampliação dos espaços de participação e gestão da cidade (SANTANA, 2006).

Sob essa referência, o Projeto de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Belém reafirmava seu compromisso por um planejamento essencialmente democrático-participativo, como constatado em outros documentos oficiais do governo municipal, como o Congresso da Cidade e do Orçamento Participativo, instâncias de debate e decisórias que fomentavam a participação e o controle social. Portanto, o governo municipal coloca que “o desafio de exercer o controle social sobre os serviços públicos requer o reconhecimento pela gestão da necessidade de fortalecer o Estado não só como a modernização da máquina administrativa, mas principalmente com a valorização do serviço” (RODRIGUES, 2002, p. 75). Assim:

A Gestão democrática e controle social significa o exercício pleno de uma cidadania crítica, transformadora e de apropriação dos espaços públicos estaduais e da cidade em geral, em um contexto de mudanças profundas da sociedade que impõe um posicionamento crítico frente a esse momento do capitalismo, designado de neoliberalismo, como expressão das transformações que interferem de forma drástica nas vidas das cidades e de seus cidadãos (RODRIGUES, 2002, p. 75).

Assim, pode-se verificar que o Trabalho de Participação Popular implementado no PDL seguiu o ideário político desse governo e que direcionou todas as ações de caráter urbanístico ou não desenvolvidas na cidade, devendo conectar-se às experiências de planejamento (como é o caso do Congresso da Cidade) que investiu na radicalização da gestão democrático-participativa (SANTANA, 2006).

Seguindo esta linha de raciocínio, as diretrizes gerais do Projeto de Participação Popular, no âmbito do PDL, no tocante sua metodologia, foram orientadas de acordo com as diretrizes programáticas que nortearam a gestão municipal, essas últimas são: Implementar um plano de desenvolvimento local que busque a universalização da cidadania, a conquista da sustentabilidade e melhoria da qualidade de vida; Participação popular com controle social como princípio norteador das ações do plano; Fortalecimento da organização comunitária para construção e afirmação do poder popular; Resgate das lutas históricas/sociais na busca do conhecimento e reconhecimento das identidades sócio-culturais dos agentes sociais locais, para o fortalecimento de sua organização; Permanência das famílias no mesmo local de moradia, criando mecanismos de contenção da especulação imobiliária; Estabelecimento de padrões e procedimentos próprios para servirem de orientação às ações do governo municipal na implementação de programas e projetos da política urbana, ambiental e de inclusão social (SANTANA, 2006 p. 269/270).

Segundo a autora, o Trabalho de Participação Popular tem como principal objetivo: Fortalecer a prática pedagógica e política dos agentes sociais, reforçando o processo de luta pela garantia de direitos sociais mediante o planejamento. Desta forma, a proposta metodológica do Plano possuía como princípio a participação popular aliada à implementação das políticas sociais a serem desenvolvidas na área Riacho Doce. O processo de participação popular considera o saber popular, que viria a tona nos momentos de construção, avaliação e execução das atividades. Desta forma, Gayoso (2004, p. 312) afirma:

Um dos objetivos principais consiste em propiciar aos agentes sociais locais condições de acesso à participação nas esferas de decisões concernentes a todas as atividades previstas nas diferentes etapas de implementação do referido plano, assim como no processo de gestão das políticas sociais.

Entretanto, uma proposta metodológica deste porte, diferenciada das metodologias urbanísticas tecnocráticas até então utilizadas nos projetos de infraestrutura na cidade, também levou em consideração a interdisciplinariedade/intersetorialidade). Segundo Gayoso (2004, p. 320, grifo da autora), a intervenção dos técnicos (Assistentes Sociais, Engenheiros civis, engenheiro sanitarista, engenheiro florestal, geólogo, geógrafo, advogados, arquitetos, urbanistas e economistas e assessoria de relações com a comunidade) teve como ponto de partida buscar um *conhecimento concreto da situação concreta* objeto da intervenção⁶⁰. Assim, a assertiva a seguir ratifica o afirmado:

[...] Qualquer formação acadêmica, no âmbito do PDL, acompanha a execução da atividade das outras e ao mesmo tempo reconhece o saber daqueles para quem as ações são voltadas. Prevalece um aspecto relacional para cada atividade ou questão abordada pelo projeto. A especialização aqui aparece como relativamente subordinada a um processo de interlocução sistemática. [...] A divisão do trabalho técnico articula-se com o reconhecimento dos agentes sociais como sujeitos que atuam de maneira ativa em face de quaisquer decisões tomadas em seu nome ou a eles dirigidas [sic], participando de todo o processo de elaboração da proposta (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c, p. 94 apud SANTANA 2006, p. 271/272).

Quando examinado o Plano na ótica de seu conteúdo, pode-se observar que seu modelo de gestão estava associado a um tipo de planejamento urbano que buscava ser construído coletivamente primando pela participação do maior número de pessoas da comunidade em todos os momentos da intervenção urbanística (SANTANA, 2006).

Entretanto, esse plano se constitui em uma ação de governo que não foi priorizada pela gestão municipal posterior. Em 2004, o Partido dos Trabalhadores deixa a Prefeitura e assume o cargo o então prefeito Duciomar Costa (atualmente em sua segunda gestão). Esse

⁶⁰ “No aspecto metodológico, o Plano apresenta uma peculiaridade: a base física de elaboração e execução do projeto fica na própria área, às margens do Igarapé do Tucunduba. Além disso, os técnicos que tradicionalmente - pela natureza da atividade “social” e “física” - atuam em separado, foram dispostos na mesma sala (nesta base física) para - segundo o Plano - facilitar a adoção da mesma linguagem no que se refere à compreensão da totalidade da experiência. Nesse sentido, o trabalho de campo (feito anteriormente à construção do Plano) que via de regra é uma atribuição do assistente social, foi realizado com equipe mista (Serviço Social, Engenharia e Arquitetura). Da mesma forma que o “projeto físico” foi debatido por toda a equipe do projeto. Quanto a isso, diz o Plano: Uma distinção preliminar refere-se à recusa do ‘dualismo’ contido na divisão entre ‘trabalho social’ e ‘projeto físico’ (SANTANA, 2006, p. 271).

governo não deu continuidade às obras físicas (e em grande parte as sociais) iniciadas no governo anterior.

Diante do quadro de abandono das obras pela atual gestão, o movimento popular, das áreas Riacho Doce e Pantanal, depois de muito reivindicarem a retomada das obras pela Prefeitura, no entanto sem resposta positiva, entrou com ações no Ministério Público e denunciou o descaso aos órgãos internacionais de combate à violação de direitos humanos, a exemplo, da denúncia feita à Relatoria da ONU, para o Direito Humano à Moradia Adequada e a Terra Urbana, provocando uma missão da relatoria à Belém, em novembro de 2006, para verificar as violações apontadas na denúncia dos movimentos sociais. Conforme o relatado no documento os movimentos denunciam também a paralisação de obras de urbanização de importância social para a população na atual administração municipal, gestão 2004-2008, entre estas o Projeto Orla e o Projeto Tucunduba, foi confirmada in loco pela Relatoria que visitou as comunidades Pantanal e Riacho Doce (RELATORIA NACIONAL DE DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA, 2006).

Segundo o referido documento, o Projeto Tucunduba, referência na cidade pela sua proposta de urbanização de áreas degradadas e respeito ao cidadão, teve apenas a sua 1ª. Etapa finalizada e entregue à comunidade. A segunda Etapa estava paralisada, “o projeto não mereceu a credibilidade da atual administração municipal. É importante realçar que o tempo de construção de qualquer obra pública de interesse social não acompanha a necessidade social de uma comunidade de baixa renda” (RELATORIA NACIONAL DE DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA, 2006, p. 08).

Diante do quadro verificado pela Comissão responsável pela relatoria, as maiores violações ficaram por conta: I) Política pública mercantil, voltada ao pagamento da dívida externa em detrimento da garantia dos direitos humanos coletivos à moradia adequada e à cidade sustentável; II) Inconstitucionalidade das leis regulamentadoras do uso das terras da marinha, tendo em vista a não observância das disposições constitucionais referentes a função social da propriedade também definidas por legislação ordinária (Tratados Internacionais e etc.); III) Inércia da União e do Município em resolverem a problemática que já perdura a anos e tanto afeta a população e o interesse público; IV) Desrespeito aos Direitos Humanos Sociais e Coletivos; V) Permanência do velho entendimento

patrimonialista da Ordem Constitucional anterior, gerando evidente insensibilidade ao Estado brasileiro; VI). Políticas Fundiárias pontuais e individualistas.

Segundo essa Relatoria, o atual contexto sócio-espacial e econômico da cidade, com ressalvas à resistência de seus diversos sujeitos sociais que atuam na defesa do direito à cidade, apresenta:

um nítido processo de “perifização ou metropolização da pobreza”, que termina por criar uma cidade sustentável para uma minoria e outra insustentável para a maioria, haja vista o fato da ausência de investimento público em Belém se concentrar na faixa salarial de até 5 salários mínimos. Diante dessa nítida violação ao Direito à moradia adequada e à Cidade, pode-se dizer que a Região Metropolitana de Belém vivencia, hoje, a politização de seus diversos atores sociais na luta pela habitação com habitabilidade (RELATORIA NACIONAL DE DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA, 2007, p. 06).

Perante a tal situação, o diálogo 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 dados apresentados anteriormente, é perceptível a inobservância dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais e ambientais na cidade de Belém.

Assim, a Relatoria da ONU, com base nos parâmetros legais, tais como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, fez recomendações que assumidas pelas três esferas garantiriam uma vida digna a população da cidade de forma totalizante⁶¹

⁶¹ “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; 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 [...]” (RELATORIA NACIONAL DE DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA, 2006, p.19).

A partir dessas reflexões, pode-se verificar que os processos de urbanização e planejamento ocorridos na cidade de Belém, assumiram, no decorrer de sua história, formas diferenciadas que variou a partir das orientações ideo-político-econômicas externas, mas que também foi (e é) espaço construído a partir das lutas de classes (de interesses antagônicos de ricos e pobres), onde constitui-se sujeito da história por expressar as mais agudas necessidades dos seres humanos no contexto do sistema capitalista.

E é esse contexto contraditório, onde pessoas alimentam sonhos de construir a cidade de forma coletiva que favoreceu a inflexão do planejamento conservador e tecnocrático que vinha sendo executado em Belém até a gestão petista municipal no período de 1997-2004 e que levou em 2006, ao poder estadual o mesmo partido, ressaltando desde já as diferenças entre essas duas formas de gestão.

Dentre essas recomendações e intensa pressão do movimento social das áreas Riacho Doce e Pantanal, o Governo do Estado assume as obras de urbanização do Plano Local Riacho Doce e Pantanal, estagnadas no atual governo municipal, denominando, nessa nova fase de Projeto de Urbanização, Pavimentação do Sistema Viário, Saneamento e Regularização Fundiária da área do Riacho Doce, do qual nos deteremos no próximo item desta dissertação.

3.3 PROJETO DE URBANIZAÇÃO DA ÁREA RIACHO DOCE

O Projeto de urbanização da área Riacho Doce em Belém, denominado, de “Empreendimento Riacho Doce”, desenvolvido pelo Governo do Estado desde 2007 e executado com financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC⁶², está vinculado ao Programa Federal Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários – Ação Urbanização de Assentamentos Precários – Projetos Prioritários de Investimentos – PPI – Intervenção em Favelas do Ministério das

⁶² O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC foi dividido em três medidas provisórias, três projetos de Lei Complementar e oito Decretos lei. No total são trinta e sete medidas, sendo vinte e uma novas e nove já foram implementadas e estão em execução sem tramitação no Congresso. O Programa possui cinco vertentes: a) Investimento em infraestrutura, b) estímulo ao crédito e financiamento, c) melhora do ambiente de investimento, d) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, e) medidas fiscais de longo prazo (CARVALHO e LEPIKSON, 2007).

Cidades/Secretaria Nacional de Habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009)⁶³ (Ver mapa 1).



⁶³ O PAC previu um orçamento para investir em infraestrutura R\$ 503,9 bilhões para os últimos quatro anos de Governo Lula (2007-2010), nos quais R\$ 52,5 bilhões foram para o Projeto Piloto de Investimento (PPI). A parte da União ficou em 67,8 bilhões e o restante, R\$ 436,1 bilhões deveriam vir das empresas estaduais, especialmente a Petrobras e do setor privado (CARVALHO e LEPIKSON, 2007).

Mapa 1 - Área Riacho Doce

Sistema viário do Riacho Doce em 2001 ainda com os nomes dados pelos moradores da Ocupação. Fonte: IBGE, Dez. 2001 (GEMAC (SOUZA, 2006).

Para o Governo do Estado do Pará, os projetos de urbanização que estão sendo executados na cidade, a exemplo do empreendimento Riacho Doce, foram concebidos para responder às seguintes problemáticas: combater os baixos níveis sócio-ambientais, Erradicação de palafitas, deve ainda exercer a participação comunitária através do projeto técnico social, executar a Regularização Fundiária para famílias moradora da localidade⁶⁴. Toda essa ação, segundo o Governo do Estado está sendo em parceria com o Movimento Nacional de Luta pela Moradia e com as comunidades beneficiárias (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2010)⁶⁵.

Segundo os documentos oficiais, o referido projeto segue os eixos estabelecidos por esse governo que são: a) qualidade de vida para todos e todas⁶⁶, b) inovação para o desenvolvimento⁶⁷, c) gestão pública descentralizada e participativa de respeito à valorização do servidor público (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2007).

O eixo gestão pública descentralizada e participativa de respeito à valorização do servidor público, agrega os princípios que norteiam o processo de participação popular desenvolvidos nas ações governamentais estaduais como o Apoio aos Municípios, Conselhos Setoriais, Plano Plurianual, Orçamento Participativo, Qualificação da Estrutura Organizacional do Estado. Descentralização da Gestão Pública, Câmaras Setoriais de Governo, Novos Órgãos, Valorização do Servidor Público. Assim, pode-se dizer que esse governo assume o poder com o compromisso de estabelecer uma gestão pautada nos princípios da participação popular.

⁶⁴ As comunidades da Pratinha, Riacho Doce, Taboquinha, Pantanal, Fé em Deus e a conclusão da macrodrenagem do Igarapé do Tucunduba foram as primeiras propostas enviadas pelo Governo do Pará à Caixa Econômica Federal para adesão ao PAC.

⁶⁵ Essa articulação ocorreu no momento em que o Governo do Estado precisava concorrer os recursos do PAC e contava com um curto espaço de tempo para elaborar projetos urbanísticos. Por ser um governo de perfil democrático, buscou o apoio dos Movimentos sociais, em especial do Movimento Nacional de Luta pela Moradia que também nesse momento, demandava aos governos federal e estadual obras de urbanização em assentamentos precários na cidade de Belém e a continuidade da obra de urbanização das áreas Riacho Doce e Pantanal.

⁶⁶ Esse eixo agrega as diretrizes: Educação, Saúde, Segurança Pública Cidadã, saneamento básico, cultura e esporte, oportunidade às mulheres, oportunidade à juventude, oportunidade aos idosos e aos portadores de necessidade especiais, oportunidade aos povos indígenas, oportunidade racial étnica.

⁶⁷ Inovação ao Desenvolvimento agrega as seguintes diretrizes: Emprego e renda, Ordenamento territorial, gestão ambiental e desenvolvimento rural sustentável e Infraestrutura, transporte e estrada.

Desta forma, os projetos de urbanização das áreas antes mencionadas passaram a ser executados segundo as orientações técnicas do governo federal definidas pela Caixa Econômica Federal – instituição responsável pela execução dos recursos financeiros e orçamentários do PAC. Esses projetos são subdivididos em projeto físico e projeto social⁶⁸, este último por sua vez segue as Instruções Específicas do Ministério das Cidades⁶⁹.

O Projeto estende-se numa área de 70.373.76 m² - somatória das três etapas do projeto⁷⁰ - e prevê o atendimento de 2.843 famílias moradoras da área que tenham no mínimo 18 anos, cuja renda corresponda até 3 salários mínimos (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2010). Entretanto, vale ressaltar que as obras das três etapas são concebidas de formas diferenciadas, por possuírem demandas próprias e para facilitar o repasse orçamentário.

Assim, segundo o Governo, o projeto complementa as obras iniciadas pela Prefeitura Municipal de Belém e que foi repassada ao Governo do Estado em maio de 2008 contemplando as ações, na primeira etapa, de:

reurbanização da ocupação Riacho Doce com ações integradas de Abastecimento de água, Esgotamento sanitário (Estação de tratamento de esgoto - ETE), Drenagem pluvial, Sistema viário, Terraplenagem, Pavimentação de vias, (lajotão de concreto sextavado), Equipamentos urbanos (Complementação do centro comunitário, praças com play-ground, construção da feira da Barão), Construção de três blocos habitacionais multifamiliar com dois blocos isolados, totalizando 160 apartamentos de 52,55 m² (03 quartos, sala de estar/jantar, 01 banheiro, cozinha e área de serviço), Melhorias e ampliação de 107 unidades habitacionais [...] (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2010)⁷¹.

⁶⁸ O Projeto Técnico Social do “Empreendimento Riacho Doce” é desenvolvido pelo Instituto Amazônico de Planejamento e Gestão Urbana e Ambiental - IAGUA nas três Etapas. Esse Instituto concorreu a licitação desenvolvida pela Companhia de Habitação do Estado, em 2008- quando iniciou as obras do PAC Infraestrutura no Estado - para acompanhar os projetos de trabalho técnico social - PTTS do PAC ganhando as licitações das áreas da Pratinha, Riacho Doce e Fé em Deus - Tenoné.

⁶⁹ No momento da adesão ao PAC, houve então, por parte das administrações estaduais e municipais uma corrida para que projetos fossem apresentados ao Governo Federal, dentre os quais se encontrava o Plano de Desenvolvimento Local da área Riacho Doce - PDL/RD, já existente, porém com algumas alterações obedecendo às normas do novo programa (CARDOSO, 2008).

⁷⁰ A área de ocupação urbana da primeira etapa corresponde a 15.800m², A segunda etapa possui uma área de intervenção urbana de 15.422.57 m², e a terceira etapa de intervenção urbana corresponde a 39.141.19 m² (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2010).

⁷¹ A 1ª Etapa do Projeto “Empreendimento Riacho Doce” é executada pela Empresa ARTEPLAN Projetos e Construções Ltda e está orçada em R\$ 10.914.073,15. Sendo o custo total por família corresponde a 12.318,37. Já foi executado 36% do recurso, o que corresponde a R\$ 3.988.481,68. Em termos concretos foram entregues até o momento, 32 apartamentos e o Centro comunitário e a entrega prevista para o restante da obra está prevista para dezembro de 2010 (GOVERNO DO ESTADO, 2010).

A segunda e terceira etapas diferenciam em poucos aspectos da primeira. Para além das obras já citadas na primeira, as etapas seguintes prevêm:

2ª Etapa - Construção de centro comunitário, creche, 04 praças (com playground), construção de 01 bloco habitacional multifamiliares como dois blocos isolados totalizando 272 apartamentos, construção de 8 unidades habitacionais isoladas com 02 quartos e área de 39,00 m² e da terceira, está assim definida. 3ª Etapa: Equipamentos urbanos: Canteiros gramados e arborizados, construção de 01 bloco habitacional multifamiliar isolado 112 apartamentos (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2010)⁷².

Segundo Cardoso (2008), a retomada desse projeto e dos demais que foram contemplados pelo PAC, trouxe à gestão do Governo do Estado grandes desafios, dentre os quais estão as práticas e o desenho institucional até então utilizado no Estado. Segundo a autora, as estruturas administrativas tiveram que reformular suas práticas de intervenção, o que nem sempre foi possível ser feito sem prejuízo, principalmente ao andamento das obras.

Esses projetos urbanísticos ficaram sob a responsabilidade da Companhia de Habitação do Estado- COHAB, que possuía como direcionamento a produção de moradia em áreas desocupadas e infraestruturadas. Sendo que a partir da orientação do PAC, esta instituição precisou rever sua concepção e organização institucional enquanto órgão responsável pela implementação da política habitacional do Estado, seu primeiro desafio foi ter que executar projetos voltados à urbanização de áreas já ocupadas, como o projeto de urbanização da área do Riacho Doce e os outros de mesma modalidade. A Companhia de Saneamento do Pará – COSANPA também apresentou dificuldades de se adaptar a esta nova realidade visto que os projetos de saneamento teriam urgência para que fossem apresentados (CARDOSO, 2008).

No referente à participação popular desenvolvido no Projeto “Empreendimento Riacho Doce” esta segue as diretrizes definidas pelo Caderno de Orientação Técnica da Caixa Econômica Federal:

⁷² As 2ª e 3ª Etapas do Projeto “Empreendimento Riacho Doce” são executadas pelo CONSÓRCIO VIVER e pelo CONSÓRCIO ASSOCIADO respectivamente. A segunda Etapa está orçada em R\$ 18.029.849,15, num custo por família de R\$18.029,85, já foi executado até o presente deste total 28,04%, que corresponde ao total de R\$ 5.055.163,15, com entrega prevista para Dezembro de 2010. A Terceira Etapa está orçada em 14.381.719,23, com um custo para cada família de 15.027,92, já foi executado 21,67% do total do recurso, o equivalente a R\$ 3.116.793,51. Entrega prevista para junho de 2010 (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2010).

A participação comunitária nas intervenções compromete os beneficiários, levando-os a exercerem seus direitos e deveres, propiciando a compreensão e a manifestação da população atendida acerca das intervenções, permitindo a afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos. A realização do Trabalho Técnico Social favorece a correta apropriação e uso dos imóveis/sistemas/melhorias implantados, promovendo a mobilização e a participação social por meio de atividades de caráter sócio-educativo, da instituição e/ou fortalecimento de bases associativas, de ações direcionadas à geração de trabalho e renda e de educação sanitária, ambiental e patrimonial. A seguir deve ser planejado e elaborado o projeto de intervenção social, que será desenvolvido de forma integrada ao projeto de intervenção física (PROJETO TÉCNICO SOCIAL DO PROJETO EMPREENDIMENTO RIACHO DOCE, 2008)⁷³.

Nesse intento, a proposta de participação popular do Governo do Estado obedece a metodologia definida pelo Governo Federal, conforme preconiza os documentos oficiais da Caixa Econômica. O Governo do Estado define sua concepção de participação popular como “conquista”. Portanto “é processo e não uma concessão. Traduz-se por ser o eixo político das políticas sociais, e não pode ser vista como dádiva dos administradores ou governantes temporários, mas, sim, encarada dentro da noção da ética da responsabilidade” (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2007, p. 11).

A partir daí, o Governo do Estado elenca três modalidades de instrumentos de gestão, que segundo o mesmo garantirá o controle social e a gestão democrática quais sejam: Os Conselhos Setoriais, o Plano Plurianual e o Orçamento Participativo. O primeiro, segundo o Governo obedece a Constituição do Estado do Pará quando nela se estabelece as diretrizes básicas para várias esferas de representação de interesses e mediação de conflitos, o que sugere uma nova interação entre Estado e sociedade civil. Assim, para o Governo seu grande desafio é:

Estabelecer o diálogo entre as diversas representações da sociedade civil a fim de debater as políticas públicas e deliberar as medidas necessárias para alavancar o crescimento do Pará. O objetivo é avaliar a institucionalização desse modelo, não somente no seu aspecto jurídico formal, mas na sua efetivação mediante procedimentos que orientam as práticas dos atores regionais para elaboração, deliberação e monitoramento das metas, programas e ações do Estado, do PPA

⁷³ A execução do projeto é registrada em Relatórios Periódicos de Acompanhamento e Relatório Final, enviados à Caixa, para fins de liberação de parcela contratual, acompanhados dos documentos de registro e sistematização das atividades.

2008-2011 e do Orçamento Participativo (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2007, p. 32).

O Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, segundo o Governo do Estado do Pará, segue o princípio constitucional de que todo poder emana do povo e em nome dele será exercido. Para o Governo do Estado, o Plano deve contribuir para o exercício da construção de uma sociedade mais justa e solidária, desta forma enuncia:

Nosso governo terá na sociedade a grande parceira para a construção do Plano Plurianual – PPA 2008/2011, através da participação popular pelos Conselhos Setoriais e pelo OP/Pará. Nós queremos, realisticamente, ver cada cidadão não como ser passivo, mas ativo, na luta pelos seus direitos mais precípuos. Nós faremos um Termo de Pactuação do PPA estadual estrategicamente estruturado em consonância com o PPA federal e dos municípios, respeitando a gestão territorial, com o compromisso pelo desenvolvimento brasileiro sustentável firmado na base territorial. A efetividade das políticas públicas por meio do processo de mobilização da sociedade civil levará a discussão do PPA às doze regiões do nosso Estado e que delimitarão os Programas de Governo, norteados pelas demandas locais com o objetivo da redução das desigualdades regionais (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2007, p. 32/33).

O Orçamento Participativo Estadual, segundo o Governo funciona como um mecanismo possibilitador da participação da população nos processos decisórios da receita e da despesa pública estadual. E diz:

O povo decide e controla programas, obras e serviços a serem executados pelo Governo do Estado para a melhoria da qualidade de vida das cidadãs e dos cidadãos. Complementarmente, o OP Pará apontará as prioridades locais a fim de sugerir os investimentos que estão sob a responsabilidade do Governo Federal e dos Municípios, respeitando a autonomia dos entes federados (GOVERNO DO ESTADO, 2007, p. 33).

Vale ressaltar que a gestão que se propõe democrática e participativa deve demarcar suas ações em torno de três princípios básicos: a inversão de prioridades dentro da cidade, a função social da cidade e a gestão democrática. A inversão de prioridades na cidade é definida como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos com o atendimento prioritário do consumo coletivo das camadas populares (RIBEIRO; CARDOSO, 2003). Trata-se de uma noção reformista de direito à cidade que pretende viabilizar condições de vida digna e, sobretudo, garantir uma dinâmica política de participação ampla da sociedade.

A função social da cidade expressa as exigências fundamentais para a reversão da dominação do capital imobiliário na apropriação do espaço urbano. De acordo com De Grazia (2003), é preciso que prevaleça o interesse comum ao interesse individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado da cidade. Logo, estas medidas se encaixam na perspectiva de que a regularização fundiária do espaço urbano é condição primaz para o aumento da equidade social.

Por fim, a gestão democrática da cidade redundará na participação efetiva da sociedade, criando um pacto entre os poderes públicos municipal, estadual, e federal e os demais atores sociais que interferem na produção, no uso e na ocupação do espaço urbano. Tal acepção refere-se à forma de planejar, conduzir, operar e produzir as cidades, submetidas ao controle e à participação popular. Este instrumento destaca-se como prioritário no pensamento reformista para atingir a lógica institucional-jurídica do planejamento que assegure uma maior justiça social e uma melhoria na qualidade de vida (DE GRAZIA, 2003).

Apesar de constar nos documentos oficiais do Governo do Estado os princípios da participação popular, observa-se que na prática ela não saiu do campo das idéias e quando é demandada pela sociedade instala-se o conflito. É verificado que apesar dos pressupostos e as premissas de planejamento e de gestão adotarem a idéia de fortalecimento dos instrumentos democráticos, por meio de uma negociação corrente entre os técnicos e destes com os moradores locais, identificou-se através das entrevistas que tal prática não se materializa, como veremos no próximo item deste capítulo.

3.4 ANÁLISE DA CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PROJETO DE URBANIZAÇÃO EMPREENDIMENTO RIACHO DOCE: o faz de conta da participação popular.

As análises das entrevistas somadas à leitura crítica dos documentos do Governo do Estado do Pará apontam que as categorias reflexivas elencadas no estudo teórico atualizam-se e confirmam-se nas categorias ontológicas vislumbradas neste trabalho cujo objetivo geral é identificar e analisar diretrizes presentes na concepção de planejamento do Governo do Estado do Pará, verificando em que medida há articulação entre essas diretrizes e o processo de participação popular desenvolvido no Projeto de Urbanização Empreendimento Riacho Doce, no bairro do Guamá. Vale ressaltar que as entrevistas

foram realizadas na própria área, quando foi possível também observar, mesmo que de forma sucinta, o cotidiano dos técnicos do projeto⁷⁴.

Para tanto, definiu-se ainda na metodologia deste trabalho quais e quanto seriam os sujeitos entrevistados, conforme indicado: 01 representante do Governo do Estado (Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional - SEDURB), 04 técnicos sociais da Companhia de Habitação do Estado do Pará, 04 Técnicos do Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental – IAGUA⁷⁵, que desenvolvem o Trabalho Técnico Social no projeto de urbanização e 05 lideranças sociais e membros da Comissão de Fiscalização de Obras – CAO/COFIS⁷⁶.

Ao ser questionado sobre os princípios e diretrizes que norteiam a gestão e o planejamento urbano do governo do Estado do Pará, o Secretário Adjunto da SEDURB responde que a gestão e planejamento desse governo são norteados pelo princípio da participação popular que é uma marca dos Governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil, conforme vivido em Belém no Governo petista de Edmilson Rodrigues e que não se limita a representatividade da COFIS, mas considera que esse processo deve abranger toda a comunidade envolvida nos projetos urbanísticos. Desta forma diz que essa concepção de participação popular, primeiro foi desenvolvida em:

[...] Porto Alegre, Santo André e aqui depois se incorporou na prefeitura de Belém e hoje também estamos no Governo do Estado. Essa participação ela não se esgota na representatividade formal não só através, por exemplo, das COFIS é tão importante a COFIS como formalização e materialização, mas também, é importante a participação dos moradores diretamente em alguns momentos⁷⁷.

⁷⁴ No âmbito da pesquisa de campo foi possível participar de uma reunião da Comissão de Fiscalização (COFIS) na área do Riacho Doce.

⁷⁵ O Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental – IAGUA é uma Organização Não Governamental sem fins lucrativos que venceu o processo licitatório da Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB em agosto de 2008 para executar o Projeto Técnico social - PTTS do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC de responsabilidade dessa secretaria, nas três áreas do PAC: Pratinha, Riacho Doce e Fé Em Deus que fica no Tenoné.

⁷⁶ CAO- Comissão de Acompanhamento de Obras, instância definido pela Caixa Econômica Federal; deve ser formada por pessoas moradoras da área de intervenção urbanística e possui a função de acompanhar a obra; COFIS- Comissão de Fiscalização de Obras, instância formada por moradores das áreas que estão submetidas a projetos urbanísticos. Essa instância de participação popular foi concebida pelos governos municipais do Partido dos Trabalhadores e possui como função fiscalizar, fazer o controle social e participar da execução dos projetos urbanísticos. No Governo do Estado do Pará, por reivindicações dos movimentos sociais urbanos foram adotadas as duas terminologias, em vista de que a CAO não abranger os interesses defendidos por esses movimentos que é o de participar de todo o processo que envolve o projeto urbanístico.

⁷⁷ Entrevista concedida pelo Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDURB, em 04.11.2009.

Não obstante, em alguns momentos os representantes do Governo do Estado do Pará afirmam ser a participação popular desenvolvida por um processo aberto e transparente, assegurado pelos princípios do ideário da Reforma Urbana, de gestão democrática e participativa, em outros, os técnicos reconhecem suas limitações em assegurar esses princípios atribuindo, principalmente, às exigências legais, burocráticas e jurídicas da Caixa Econômica Federal. É o que demonstra a Coordenadora dos Projetos Técnicos Sociais do Projeto em tela:

A gente tem a orientação de permitir a participação popular no desenvolvimento das ações e às vezes até na própria confecção dos projetos, claro que permitir a participação não significa dizer que todo tempo a gente vá acatar o que a comunidade demanda até porque temos limites orçamentários, limites legais, mas a idéia é que sempre haja um diálogo entre o poder público e a população, principalmente a população envolvida nos projetos⁷⁸.

Desta forma, nota-se que o Governo do Estado do Pará ao controlar o nível de participação popular desenvolvida em sua gestão, primeiro não a concebe conforme os ideários da Reforma Urbana. Segundo, ao tentar controlar esse processo o Governo assegura, por um lado certa pacificação e tranqüilidade no desenvolvimento de suas obras, eliminando, ou minimizando, em parte, os conflitos sociais e garantindo, mesmo que de forma precária, as demandas da população dessas áreas, mas, sobretudo atende as demandas do mercado imobiliário e dos investidores urbanos, o que vem assegurar as exigências do grande capital que é eliminar os entraves para o desenvolvimento do processo produtivo e reprodutivo capitalista.

Conforme visto no primeiro capítulo dessa Dissertação, Lojkine (1997, 191), vai tratar a intervenção do Estado no espaço urbano como sendo “a forma mais elaborada e mais desenvolvida da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas”. Para esse autor, a intervenção estatal permitiu “impedir em curto prazo processos anárquicos que minam o desenvolvimento urbano”.

Para as lideranças e membros da CAO/COFIS, o Governo do Estado, mesmo afirmando ser democrático-participativo, não consegue exercer tal princípio na prática. Para essas lideranças, a participação popular é um instrumento que se utilizada de forma aberta e transparente e traz à tona fragilidades na gestão que o Governo não pretende

⁷⁸ Entrevista concedida pela Coordenadora dos Projetos Técnicos Sociais das obras urbanísticas do PAC executados pela COHAB, em 06.11.2019.

mostrar. Para eles, a participação popular nesse governo não é de fato real, uma vez que esta não se realiza na prática. Em entrevista, uma dessas lideranças mostra a sua indignação frente às dificuldades enfrentadas na relação Governo-CAO/COFIS, para ela é quase impossível o diálogo com os técnicos da COHAB:

Quando fala é bonito, mas pelo que entendemos de participação popular democrática mesmo, não está sendo de fato. É uma questão que tem dado muitos problemas porque o governo diz que é participativo, é democrático. O Governo quer que o povo participe, mas ele não abre brecha para que o povo participe, entendeu? As coisas continuam sendo pensadas no gabinete, quando a comunidade questiona como coletivo que representa, acham que a gente não tem ato de questionar, tem que aceitar o que eles querem, mas a gente está vendo que as coisas não acontecem como eles querem, acontece como a gente quer, por que quem está à frente da comunidade é quem sabe de a sua realidade, sabe onde é que está o perigo sabe onde está o problema. Então, por que não se desce do pedestal e não vem ter essas conversa? Pra gente não está sendo tão democrático como deveria ser⁷⁹.

Assim, observa-se na assertiva acima que as lideranças sociais da área Riacho Doce, entendem que a participação popular do Governo do Estado do Pará não responde aos princípios da democracia participativa direta e da transparência e que se há certa abertura, esta deve-se às pressões exercidas pelos movimentos sociais da área sobre os técnicos da COHAB.

Nessa direção, a participação popular defendida por essas lideranças é a preconizada por Pedro Pontual (2004), como visto anteriormente. Para esse autor, a participação popular pressupõe uma relação entre Governo e sociedade civil que possibilita a construção de um conhecimento coletivo sobre a cidade. Sua materialização ocorre com a elaboração de projetos coletivos. Para esse autor, trata-se de criar condições para que se realize um intercâmbio de saberes: de um lado os que detêm o conhecimento técnico sobre a realidade urbana e que estão no Governo e, do outro lado, um saber popular, fruto da vivência que a população tem dos problemas da cidade e da sua capacidade de apontar soluções.

⁷⁹ Entrevista concedida pela liderança da área e membro da CAO/COFIS da obra Empreendimento Riacho Doce, em 25.10.2009.

Nesse sentido, é possível observar na fala da liderança as preocupações com o processo de participação popular do Governo do Estado do Pará em não construir coletivamente o projeto de urbanização em análise:

As COFIS foram eleitas para quê viessem demandar os problemas da comunidade para que fossem inseridos nos projetos do PAC, mas o governo quando pegou o projeto, o fez da sua forma, da sua cabeça com os arquitetos pensando, [...] esse projeto não foi planejado agora, foi planejando há dez anos atrás, uma realidade totalmente diferente. Não adequaram à realidade que é hoje⁸⁰

Ao mesmo tempo em que o Governo do Estado do Pará afirma que há vinculação entre a proposta de participação popular desenvolvida nas obras do PAC e as desenvolvidas no Governo Municipal de Edmilson Rodrigues (1997-2004), onde a participação foi realizada através de instâncias como o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade, envolvendo toda a sociedade civil nos debates do orçamento público e projetos desenvolvidos na cidade, também reconhece que há diferenças entre as duas propostas, principalmente no que concerne as suas concepções e metodologias. É o que se observa nas falas dos técnicos do projeto técnico social da COHAB no projeto, quando questionados sobre a vinculação entre as diretrizes de participação popular dos dois governos petistas (Edmilson Rodrigues e Ana Júlia Carepa):

Elas estão completamente vinculadas, como eu te disse o projeto foi herdado exatamente da prefeitura de Edmilson, então as pessoas que hoje tratam conosco, os representantes já eram representantes naquela época, os próprios técnicos sociais que hoje atuam no projeto, de alguma forma, também já atuavam na época. Então o PAC, é completamente vinculado a diretriz que se tinha naquela época. Ele veio se adequando ao novo formato de governo, as diretrizes colocadas pela Caixa, mas a proposta continua sendo a mesma, o nível de participação também tem procurado trabalhar de forma que não sofra nenhuma quebra, que ele realmente tenha essa continuidade⁸¹.

De outro lado, a Coordenadora dos Projetos Técnicos Sociais das obras do PAC, na COHAB, observa:

⁸⁰ Entrevista concedida pela liderança e membro da COFIS do da área Riacho Doce, em 22.10.2009.

⁸¹ Entrevista concedida pela técnica social da COHAB no projeto de urbanização Empreendimento Riacho Doce, em 06.11.2009.

[...] eu diria assim, que a COFIS do Projeto Riacho Doce que foi dentro do planejamento local sustentável e o que está sendo executado agora vive uma crise de identidade muito forte, [...], eu acho que a gente está no momento agora de conformação de uma nova concepção, no início foi muito duro pra eles (comunidade), muito difícil pra entenderem essa nova lógica, entenderem esses limites, essas novas condições que são colocadas pelo PAC, porque eles queriam trazer uma formatação e uma compreensão de projeto que no PAC não tem condição de fazer⁸².

Segundo a Coordenadora dos projetos Técnicos Sociais do Programa de Aceleração do Crescimento da Companhia de Habitação do Estado do Pará - COHAB, essas diferenças se aplicam principalmente na forma de conceber o processo participativo no projeto. Para a mesma, as limitações de ordem institucional, ficam por conta do corpo técnico da instituição que possui dificuldades em lidar com práticas participativas nos projetos de habitação. Por outro lado, essa problemática agrava-se ainda mais quando a execução desses projetos devem obedecer a um prazo extremamente curto e ao mesmo tempo a pesada carga burocrático-administrativa exercida pelas instituições federais – a exemplo da Caixa Econômica Federal - CAIXA. Isso implica em conflitos com a comunidade atendida pelo Projeto de Urbanização Empreendimento Riacho Doce que:

Estava acostumada, na época do PDLS, a estar mais presente e hoje, por uma nova orientação de governo, ela (comunidade local) ainda não se sente tão atuante, isso cria certa resistência, que trouxe muitos conflitos e angústia por parte da comunidade que insistia em retomar o modo de participação que antes era executada no projeto, quando na gestão da Prefeitura de Edmilson Rodrigues⁸³.

Fica claro, na afirmativa acima que o Governo do Estado do Pará possui dificuldades em lidar com processos amplos e deliberativos de participação popular e isso confirma o que foi dito anteriormente onde é colocada a diferença entre a concepção de gestão e a metodologia de participação popular deste governo estadual e do Governo petista de Edmilson Rodrigues.

Nessa direção caminha a opinião dos técnicos sociais do IAGUA, quando reiteram suas indignações pela falta de espaço e de diálogo com os técnicos da COHAB:

⁸² Entrevista concedida pela Coordenadora dos Projetos Técnicos Sociais das obras urbanísticas do PAC executados pela COHAB, em 06/11/2019.

⁸³ Entrevista concedida pela Coordenadora dos Projetos Técnicos Sociais das obras urbanísticas do PAC executados pela COHAB, em 06/11/2019.

A COHAB é uma instituição que historicamente possui uma leitura conservadora da realidade e que nunca dialogou democraticamente com a população. Entretanto, comparando a participação popular do atual governo do Estado para o primeiro momento da gestão do projeto quando ainda era PDL, há fragmentações, há ainda muitas limitações que é justamente possibilitar espaço de algo maior, respeitoso, onde a população coloque as suas angústias, suas demandas, suas preocupações e proponha diferente do governo do Estado”⁸⁴.

Comungando da mesma opinião, as lideranças e membros da CAO/COFIS, afirmam:

No Governo Edmilson o processo de participação popular era mais aberto, mais amplo. Discutia-se tudo sem restrições, diferente do atual governo do PT que ver a COFIS como um entrave ao andamento das ações.⁸⁵

Diante do exposto, nota-se que existem muitas diferenças nas formas participativas desenvolvidas pelos dois governos, cujos princípios norteadores originam da mesma base conceitual (ou pelo menos deveriam derivar), entretanto, ao ser verificada sua praticidade percebe-se diferenças em suas formas metodológicas.

Os técnicos do Governo do Estado do Pará reconhecem que a principal causa dos conflitos existentes no projeto centraliza-se na restrita participação da comunidade nos processos decisórios do projeto. Entretanto, atribuem essas limitações a três fatores: primeiro ao “perfil conservador de um grupo de funcionários públicos que nunca teve essa perspectiva de participação popular, pelo contrário rechaça e nega essa idéia”; segundo “ficou na dificuldade da comunidade compreender que esse novo projeto precisava ser formatado”⁸⁶. Assim, diz:

Um dos principais conflitos é alto grau de exigência burocrático/administrativa da Caixa Econômica Federal que engessa a equipe e lhe toma todo o tempo, isso rebate na falta de tempo para estar acompanhando o processo mais de perto, atendendo algumas reivindicações que exigem a presença do profissional *in loco*. Por outro lado, toda documentação produzida, inclusive o Boletim de Mediação⁸⁷, é repassada em cópias para o CAO/COFIS⁸⁸.

⁸⁴Entrevista concedida pela Coordenadora do Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbano e Ambiental – IAGUA, em 22.10.2009.

⁸⁵ Entrevista concedida pela liderança da área e membro da CAO/COFIS da obra Empreendimento Riacho Doce, em 24.10.2009.

⁸⁶ Entrevista concedida pela Coordenadora dos Projetos Técnicos Sociais das obras urbanísticas do PAC executados pela COHAB, em 06.11.2019.

⁸⁷ Documento igualado à planilha de Custo de determinado evento, tipo nota fiscal.

⁸⁸Entrevista concedida pela Assistente Social da COHAB no Projeto Empreendimento Riacho Doce, em 21.10.2009.

Comungando, em parte, da mesma opinião, a técnica do IAGUA coloca que um dos maiores conflitos e obstáculos apresentados pelo projeto concentram-se na relação dos técnicos com a população. Segundo a mesma o projeto é extremamente limitado, muito fechado, não há possibilidade de ampliação, de discussão para uma construção coletiva do processo. Já para as lideranças e membros da CAO/COFIS, os maiores conflitos existentes no projeto devem-se à forma autoritária dos técnicos se relacionarem com a comunidade em geral.

Diante disso, Sá (2009, p. 17), coloca que os governos possuem grandes responsabilidades sobre os limites estruturais para a “equalização de oportunidades no acesso aos direitos básicos, sendo esses definidores dos interesses de determinadas frações de classe sociais que quando o Estado propõe e executa as políticas públicas irá privilegiar”.

Para a Coordenadora do Trabalho Técnico Social do IAGUA, dentre as principais dificuldades enfrentadas no projeto de urbanização está a frágil formação política dos técnicos que não conseguem lidar e visualizar os diferentes interesses que envolvem todo o processo de urbanização. Esses interesses vão desde a ordem político-partidário até os de caráter pessoal. Para a entrevistada, essa fragilidade envolve tanto a equipe do Trabalho Técnico Social quanto as lideranças, e isso implica na desvirtuação da luta do movimento social que é garantir o direito à moradia digna, e o direito à cidade⁸⁹.

Colaborando com a percepção acima Pontual (2004, p. 02), vai enfatizar que no processo democrático da gestão, a prática educativa é elemento fundamental para assegurar maior alcance e qualidade nos aprendizados produzidos. Desta forma o autor coloca “daí uma necessidade de uma pedagogia da gestão democrática como dimensão indispensável para possibilitar que os atores (da sociedade civil e do governo) adquiram eficácia e potência de ação no exercício de uma cultura política”.

Quando ao alcance da participação popular nos projetos de urbanização em especial, o desenvolvido na área do Riacho Doce, os técnicos da COHAB admitem que a CAO/COFIS da área Riacho Doce é uma frente de luta dentre tantas outras do movimento

⁸⁹ Entrevista concedida pela Coordenadora do Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbano e Ambiental – IAGUA, em 22.10.2009.

social da cidade, porque seu campo de atuação é amplo e vai para além da fiscalização de obra. Conseguem atuar de forma articulada com outras frentes da defesa dos direitos humanos. Esse caráter peculiar se deve, primeiro pelo seu histórico de luta na legitimidade dos direitos humanos e em especial do direito à moradia digna a partir da participação popular.

Foi verificado que para as lideranças da área, a COFIS apesar de se constituir como sujeito legítimo no âmbito do projeto, não lhe é garantida a autonomia desejada. Desta forma, ratificam sua opinião em relação à limitação do processo de participação popular do Governo do Estado e o vêem como um governo contraditório:

O governo ao negar a legitimidade da COFIS provoca um movimento inverso do que espera e fortalece ainda mais o movimento social que caminha com as suas próprias pernas. O governo não garante estrutura para que a COFIS amplie a participação de toda a comunidade nos processos decisórios e isso foi discutido no último encontro do PTP⁹⁰ como uma fragilidade do processo de participação popular do governo “Ana Júlia”⁹¹.

Entretanto, vale dizer que estrategicamente, o Governo do Estado tenta garantir – mesmo que minimamente, um processo de participação popular, o que se deve, em primeiro lugar por se colocar como um governo diferente, democrático e que obedece aos princípios constitucionais no quesito de uma gestão democrática. Depois, porque atendendo a certas demandas da sociedade civil, mitiga o conflito e acalma os ânimos dos movimentos sociais e da população excluída. Por outro lado, atende com a criação de infraestrutura de médio e alto porte (construção e instalações de hidrelétricas, energia elétrica, portos, estradas, rodovias, hidrovias e, os espaços valiosos da cidade para o mercado imobiliário), as demandas do capital, como se verifica na intenção do Governo Federal e replicado pelo Governo do Estado do Pará ao implantar os PACs I e II (este último lançado em 2010).

Para tanto, coloca Mandel (1982, p. 333), o Estado “é o produto da divisão social do trabalho”. Seu surgimento se deve à “autonomia crescente de certas atividades

⁹⁰ Terceira reunião do Conselho Regional da Região Metropolitana do Planejamento Territorial Participativo realizada em 29 de novembro de 2008 (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2008).

⁹¹ Entrevista concedida pela liderança da área e membro da CAO/COFIS da obra Empreendimento Riacho Doce, em 24.10.2009.

superestruturais, mediando à produção material, cujo papel era sustentar uma estrutura de classe e relações de produção”.

Se observarmos a história da produção e reprodução do espaço urbano no Brasil, verificaremos que a Amazônia, dentro desse contexto, foi transformada, segundo as análises de Rodrigues (1996), em palco de construção de um espaço-ambiente voltado a atender às necessidades de reprodução de um modelo de desenvolvimento perversamente estruturado para manter o desequilíbrio de um padrão de acumulação que vai reproduzir a dependência econômica do país e exacerbar os desequilíbrios inter e intrarregionais.

Por outro lado, se verifica um incremento de um processo de favelização em larga escala, os desequilíbrios espaço-ambientais e conflitos urbanos entre outros, passam a ter destaque, incidindo conseqüentemente na qualidade de vida da população, de forma bastante negativa para aqueles que têm suas formas tradicionais de sobrevivência desestruturadas (os povos naturais da região) (RODRIGUES, 1996, p. 37).

Foi diante desse quadro que o Governo do Estado do Pará, se colocou como um governo diferente dos que lhe antecederam, haja vista pautar sua gestão em princípios democrático-participativos, considerando esses princípios como demarcadores de tal diferença, conforme a expressão a seguir:

O governo de “Ana Júlia” está na contraposição dos modelos de gestões anteriores. A participação popular é a maior diferença. Quando se proporciona a abertura para as comunidades, para as classes trabalhadoras se posicionarem. Mostrar os limites da administração pública, tentar abrir processos inteiros, explicar orçamento, finanças, projetos rubricas, isso acarreta à atual gestão seu diferencial”⁹².

Todavia, para os membros da COFIS do Projeto Empreendimento Riacho Doce, o Governo do Estado do Pará ainda não conseguiu demarcar essa diferença. É consenso entre as falas dessas lideranças que os projetos urbanísticos do Governo do Estado, atendem, sobretudo, os interesses dos capitalistas locais.

Nesse sentido, apesar de ser afirmado em todas as falas dos técnicos do projeto urbanístico Empreendimento Riacho Doce da COHAB que a Política de Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado do Pará está vinculada à plataforma da Reforma Urbana, na verdade, o que se verificou,

⁹²Entrevista concedida pela Coordenadora dos Projetos Técnicos Sociais das obras urbanísticas do PAC executados pela COHAB, em 06/11/2019.

principalmente nas falas dos membros da COFIS deste projeto, é que este Governo não consegue alinhar essa política urbana aos princípios da Reforma Urbana. Portanto, não consegue utilizar a participação popular como mecanismo de controle social, haja vista seus limites.

Conseqüentemente, ao invés de inverter prioridades, o Governo do Estado do Pará neutraliza os conflitos e as manifestações contrárias ao projeto de renovação urbana da lógica capitalista, e atende, dessa forma, as demandas do mercado. Contudo, para alguns técnicos do IAGUA, existe certo compromisso deste Governo com as demandas históricas da Reforma Urbana a partir do envolvimento do Movimento de luta pela Reforma Urbana com o Governo⁹³, entretanto, isso não isenta o poder público de maior envolvimento com a lógica estrutural do novo padrão de acumulação capitalista, conforme a fala a seguir:

[...] o Governo do Estado, nessa gestão, não tem uma concepção bem delineada de política e de desenvolvimento urbano o que o Governo do Estado faz, na realidade, é replicar a Política Nacional editada entre 2003 e 2004 e a partir desse diálogo com o governo nacional e com a afinidade política das gestões na esfera estadual e federal é que o Governo do Estado acaba desenvolvendo no Estado do Pará os programas que estão previstos dentro dessa Política Nacional, em todas as áreas: regularização fundiária, habitação, saneamento, as questões que estão definidas por dentro da política nacional, a questão do trânsito, do transporte. O que se pode identificar como avanço na política do desenvolvimento urbano do Estado é em decorrência da origem que está no Fórum Metropolitano de Reforma Urbana, que está no Movimento Nacional de Luta pela Moradia que está no movimento social em torno dos problemas da cidade. Isso faz com que o governo esteja o tempo inteiro, num processo de mediação e tensão, tentando, de alguma maneira, atender as demandas da sociedade e ao mesmo tempo atender as perspectivas políticas, partidárias etc⁹⁴.

A dificuldade do Governo do Estado do Pará em definir uma linha própria para a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano é ratificada quando este não consegue estabelecer um diálogo entre as políticas setoriais básicas que compõem essa política. Apesar do esforço verificado quando se criou novos órgãos e as Câmaras Setoriais que junto às secretarias estaduais deveriam, segundo o Governo, possibilitar a articulação e a negociação política, o aprimoramento da competência de políticas públicas e o favorecimento da democratização, notam-se enormes entraves nessa materialização.

⁹³ Vale ressaltar que a questão urbana e a reforma urbana, foram temas da Segunda Conferência Estadual das Cidades, realizada em 2005 que seguindo as diretrizes da Conferência Nacional, cujo lema foi “Reforma Urbana: cidades para todos” e o tema “Construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, debateu e deliberou sobre a criação do Sistema de Desenvolvimento Urbano para o Estado e elencou todas as questões referentes ao desenvolvimento urbano. Dentre as deliberações da Conferência Estadual destacam-se aquelas de maior relevância e que constituíram conteúdo do Programa de Governo de Ana Júlia (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2007).

⁹⁴ Entrevista concedida pela Coordenadora do Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbano e Ambiental – IAGUA, em 22.10.2009.

Percebe-se que o debate não gera eco nas Secretarias Estaduais nas quais essas Câmaras estão vinculadas e as discussões se pulverizam nos bastidores de um cenário secundário. Prova de tal observação é a fala da Coordenadora do Projeto Técnico Social do IAGUA que coloca: “de uma maneira muito superficial e muito pontual. Num projeto de infraestrutura urbana é possível até que consiga um nível superficial de articulação. Pode até sinalizar a integração, mas não se dá de uma maneira orgânica, visível na prática”, e acrescenta:

Nem a Política de Desenvolvimento Urbano nacional nem a estadual conseguem dar conta da integração das políticas setoriais (a política de habitação, de saneamento, de transporte e mobilidade urbana, ambiental entre outras). A criação do Ministério das Cidades foi inovadora, mas, no entanto, à medida que este se dividiu em secretarias perdeu sua principal função que é a de integração das políticas⁹⁵.

Ainda sobre a Política Urbana do Governo do Estado, foi observado que esta política não consegue atender às demandas históricas da população do Pará. E mesmo tendo retomado o Projeto de Urbanização Empreendimento Riacho Doce, o Governo não o faz de forma democrática e participativa, conforme expressa a fala a seguir:

O movimento tem uma pauta histórica. Isso está relacionado com questões de ordem estrutural pelo próprio sistema, da desigualdade social, da concentração de renda. O Estado talvez não consiga atender nem 50% da pauta que o movimento social vem historicamente colocando para o poder público. O Governo Estadual vem se apropriando dessa aliança com o Governo Federal nesse atendimento de demandas. [...] dentro dessa estratégia do Governo Federal do crescimento econômico, ele traz o que?⁹⁶

É importante destacar que ao serem questionados sobre quais os sentimentos que os moradores da área Riacho Doce têm em face da execução da obra de infraestrutura na área. Uma liderança sinaliza que além da satisfação material como ruas asfaltadas, esgoto tratado, uma área minimamente organizada do ponto de vista do espaço físico, os moradores serão vistos pelo restante da cidade como pessoas dignas, cidadãos e cidadãs, porque em sua percepção a infraestrutura em uma área de assentamento precário não só a valoriza agregando a esta valor de troca, mas também valoriza seus moradores e os torna pertencentes ao restante da cidade. Observe-se a fala da liderança:

⁹⁵ Entrevista concedida pela Coordenadora do Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbano e Ambiental – IAGUA, em 22.10.2009.

⁹⁶ Entrevista concedida pela Coordenadora do Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbano e Ambiental – IAGUA, em 22.10.2009.

[...] a localização geográfica da área próxima à Universidade Federal do Pará permite o acesso a todo o restante da cidade por meio da rede de transporte que atende a demanda do campo universitário, por outro lado os serviços oferecidos no campo como bancos, hospitais. Assim toda infraestrutura empregada na área vem somar a estes permitindo a elevação da auto-estima de sua população⁹⁷.

Assim, como visto no primeiro capítulo desta dissertação, a colaboração Lojkin (1997), vem corroborar com as análises anteriores. Segundo esse autor, a política estatal, possui o papel de socializar – de forma contraditória - as forças produtivas e as relações de produção. É nesse sentido que o fenômeno urbano, para o autor, engendra-se ao sistema capitalista, como elemento importante das condições gerais da produção

Portanto, a cidade capitalista, se de um lado proporciona a crescente concentração dos meios de consumo coletivo (que vai criar pouco a pouco um novo modo de vida, novas necessidades sociais) de outro, vai facilitar a reunião de um determinado modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que vai tornar, por si mesmo, condições sempre mais determinantes do desenvolvimento econômico (LOJKINE, 1997).

Assim, para esse autor, a cidade então desempenha papel econômico fundamental no desenvolvimento do capital e o processo de urbanização desenvolvido é realizado de acordo com as necessidades de acumulação do capital.

Sob esse aspecto, pode-se concluir que a obra de infraestrutura na qual esta submetida a área Riacho Doce, de fato integrará a área no contexto da chamada cidade “legal”, como pensam as lideranças, porém, também contribui, para o reforço de outra lógica, a de transformar a cidade em mercadoria de luxo, conforme prescreve o projeto neoliberal de cidades marketing, ou cidades modelos que devem ser criadas a partir das “boas práticas” de seus governantes e desta forma, o maior empenho está no trabalho ideológico de convencimento tanto endógeno como exógeno de que esse é um projeto construído de dentro para fora, como se fossem fruto do compromisso dos governos locais com o bem estar de sua população (SÁNCHEZ, 2001).

Essa lógica remete à utilização de mecanismos ideológicos para a efetivação do projeto moldado pelo neoliberalismo que é a prática da participação popular. Para essa

⁹⁷ Entrevista concedida pela liderança social da área e membro da COFIS do projeto de urbanização Empreendimento Riacho Doce, em 23.10.2009.

racionalidade de gestão, a participação popular ou simplesmente cidadã é de extrema importância, pois é ela quem vai legitimar legal e juridicamente, bem como comprovar à sociedade que o processo responde aos princípios constitucionais e que o regime é “democrático”. Por isso, é que Maricato (2007, p. 1), vai dizer:

No World Urban Fórum, que teve lugar em Vancouver, 2006, a representante do Banco Mundial foi uma das mais fervorosas defensoras da participação democrática em uma mesa redonda denominada de Poverty Alliviation and Participation. Certamente a representante do BIRD se referia à participação dos moradores na busca de soluções para aplicar de forma eficiente, e sem corrupção, os poucos recursos a melhorar a rua, a casa ou o bairro, local de moradia da comunidade. Não passava pela sua cabeça incentivar a participação dos pobres no debate sobre a gigantesca transferência de recursos públicos para a esfera financeira por meio do pagamento de juro da dívida pública, como acontece em países periféricos como o nosso. Ela não deve ter pensando, tão pouco quando teceu tantos elogios aos processos participativos, que eles pudessem tratar dos recuos nos investimentos em políticas sociais levados a efeito em tantos países pobres do mundo, durante 27 anos, por inspiração do próprio BIRD ou do FMI.

Portanto, a partir do que Maricato (2007) coloca, e o que vimos até então, é que os processos que engendram a vida cotidiana das pessoas, como renovação urbana (criação de infraestrutura, ampliação de serviços básicos) não são ações governamentais interessadas em satisfazer as demandas da população de forma universal, mas carregam fortes interesses de grupos políticos e econômicos majoritários que se apropriam de ganhos constitucionais, fruto da luta da sociedade organizada para fazer valer seus interesses.

Deve-se reafirmar que apesar das tentativas incessantes do sistema capitalista em bloquear a luta dos movimentos sociais urbanos, quando utiliza mecanismos legítimos, como a participação popular através da gestão governamental, em meros instrumentos de dominação, esses mesmos movimentos resistem e buscam estratégias de organização, a exemplo do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana do Pará, vinculado ao Fórum Nacional e a outros movimentos de mesmo caráter, onde se reúnem diferentes sujeitos, como academias, técnicos, governo, políticos entre outros e discutem, debatem e constroem a plataforma do Direito à Cidade para todas e todos com base nos princípios da Reforma Urbana.

A luta por direito à cidade e a moradia digna no Brasil, possui sua raiz, como já afirmado anteriormente, na década de 60 com a Reforma de Base que já elencava a Plataforma da Reforma Urbana, entretanto foi afirmada de fato, na década de 80 com a organização dos Movimentos sociais urbanos, reunindo-se em torno de um grande

movimento: o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cuja concepção que norteava segundo Ribeiro (1997), era a de que este se constituía em arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de renda e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade e seu objetivo central era a instituição de um novo padrão de política pública.

Assim, em 1988 esse movimento conseguiu agregar ao texto Constitucional os artigos que definem a Política Urbana como necessária para se construir uma cidade justa, igual e democrática, cuja principal ferramenta utilizada para tal fim é o planejamento participativo. Foi nesse contexto, que no país, se viveu algumas gestões municipais que se utilizando desse planejamento, conseguiram compartilhar a responsabilidade da gestão dos recursos públicos, a exemplo de Porto Alegre e Belém (1997-2004).

Apesar dos ganhos constitucionais que continuaram a acontecer, como a homologação do Estatuto da Cidade, em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, a implantação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e seus desdobramentos nos sistemas estaduais e municipais, provocando novos arranjos institucionais que facilitam a integração entre as três esferas de governos, verifica-se que na atual conjuntura política é grande a influência da lógica neoliberal de controle dos mecanismos urbanísticos utilizados no solo urbano como o planejamento democrático e a participação popular.

Nesse contexto, a ação estatal, orientada por uma racionalidade global de gestão e planejamento urbano, através das políticas urbanas - elemento que facilitará o atendimento das necessidades oriundas das contradições do Modo de Produção Capitalista - materializa a socialização de forma contraditória, das forças produtivas materiais e humanas que vão responder a necessidades opostas, que o capitalismo tem, por um lado, de subordinar o crescimento econômico unicamente à valorização do capital e, por outro, o atendimento das reivindicações oriundas das frações da classe trabalhadora.

Todavia, esses processos ocorrem na cidade, porque é ela que se constitui espaço físico da competitividade, da produtividade do modo de produção capitalista. Desta forma, é para ela que se reformula metodologicamente o planejamento urbano, revolucionando os conceitos e atualizando-os para responder ao novo padrão de acumulação (VAINER, 2002).

A cidade então, a partir dessa lógica é produzida e reorientada, através da intervenção da ação estatal, para atender o processo produtivo e as novas exigências do

capital. Desta forma, é transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico (VAINER, 2002)⁹⁸.

Assim, sendo a participação popular um mecanismo utilizado pela racionalidade capitalista de uso do solo urbano, os projetos urbanísticos desenvolvidos na cidade devem imprimir na população “beneficiada” um sentimento patriótico e de defesa de uma cidade que deve entrar no ranque da produtividade e competitividade.

Nessa Conjuntura, se analisa que o processo de urbanização pelo qual a cidade Belém passou e passa as concepções de planejamentos que historicamente foram utilizadas em seu solo urbano – com raras exceções – possuíram e possuem como sua principal motivação a atenção às demandas do grande capital. Num primeiro momento (início do século XX), conforme visto anteriormente, as obras urbanísticas visavam atender as necessidades da burguesia local que reivindicava uma cidade bela e confortável, deixando às margens desses investimentos as áreas periféricas da cidade, onde habitavam e habitam as famílias pobres, a partir desse momento (até a atualidade), imbuídos na racionalidade capitalista, os gestores passaram a desenvolver os planos vistos como eficazes à criação de infraestrutura que vai viabilizar a produção, consumo e circulação do capital e criar novas condições gerais da produção.

Entretanto, a cidade como visto anteriormente, na década de 90 experimentou uma gestão participativa, onde o planejamento se constituiu principal ferramenta do Governo Municipal para decidir junto com a sociedade civil os rumos da cidade, a partir de seus recursos públicos. Todavia, há um refluxo nessa forma de gestão, quando em 2005, assume o poder da cidade a atual gestão cujo caráter gestor é tecnocrático. A cidade, então perde seus canais de discussão com o poder público municipal.

No entanto, a gestão atual do Governo do Estado do Pará, iniciada em 2007 que se propõe democrático-participativa, apresenta grandes dificuldades e limitações em sintonizar o seu discurso de participação popular com a sua prática, conforme verificado nas análises dos dados coletados nas entrevistas e pesquisa documental deste trabalho. Não conseguindo definir uma política de desenvolvimento urbano, pautada na gestão democrática de fato, este governo enquanto sujeito mediador dos diferentes interesses de classe mostra-se contraditório na sua forma de governar.

⁹⁸ Inspirado em conceitos e técnicas oriundas do planejamento empresarial, originalmente sistematizadas na Harvard Business School, o planejamento estratégico, segundo os seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas as mesmas condições e desafios que as empresas (VAINER, 2002).

Quando este governo mostra-se resistente em exercer um processo de participação popular de forma aberta e transparente, torna-se um governo de poucos num contexto onde a luta de classe é permanente entre sujeitos diferentes e necessidades diferentes, num jogo onde grande parte das vantagens é dos donos dos meios de produção capitalista. É nesse contexto que se insere o projeto urbanístico Empreendimento Riacho Doce, onde o mesmo é fruto da luta dos movimentos sociais desta área que entre avanços e retrocesso na luta por direito à cidade e à moradia conquistam, primeiro o projeto de Desenvolvimento Local, implantado e desenvolvido, sua primeira etapa, pela Prefeitura de Belém, na gestão municipal de Edmilson Rodrigues, passando por um longo tempo de estagnação na atual gestão municipal e, em 2007 sendo retomado pelo Governo do Estado que, mesmo com tantas limitações o retomou. Entretanto, as críticas e os conflitos entre os técnicos da COHAB e os membros da COFIS giram em torno das limitações deste governo em exercer uma gestão de forma aberta e transparente do Projeto. Para as lideranças o Governo do Estado do Pará, quando não é democrático de fato, não os concebe como protagonistas na mudança de sua própria realidade.

Diante desse contexto, analisa-se que as ações do Governo Estadual do Pará, no que tange aos projetos urbanísticos desenvolvidos na cidade, atende primeiro as exigências do capital na preparação de infraestrutura, que cabe ao Estado, para a produção, circulação e consumo em massa dos produtos capitalistas. Com isso, mitiga os problemas urbanos enfrentados pela população da cidade, ameniza os conflitos sociais, e por fim, nega os princípios da Reforma Urbana de gestão democrática, bem como os desvirtua e diminui seu valor universal que é garantir uma cidade de todos e todas com justiça social e econômica. Sob esse prisma, torna-se um governo contraditório, onde a participação popular fica só no discurso e não se materializa, ou seja, é um *faz de conta de um governo democrático participativo*, quando deveria utilizar a participação popular, conforme foi observado nas falas das lideranças da COFIS/Riacho Doce, para fomentar a autonomia e a capacidade dos grupos de interesses diferentes de influenciar direta ou indiretamente, nas macroprioridades, diretrizes e a formulação, reestruturação e implantação de programas e políticas públicas, ou seja, gestar de forma coletiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos históricos no Brasil, o processo de industrialização inicia-se nos anos 30. Nesse período, a economia passa do setor agrário-exportador para o setor industrial, há um marco no processo de urbanização no Brasil. Entretanto é a partir da década de 20 (século XX) que a cidade de Belém sofre as primeiras experiências de remodelação urbana, sob a influência européia de planejamento de cidades, especialmente a partir do governo do intendente Antônio Lemos.

Villaça (2004) aponta que aos poucos os planos embelezadores são substituídos por planos eficazes, passando a ser prioritário não mais o embelezamento das cidades e sim a criação de infra-estrutura. No período pós-guerra, especialmente, a partir dos anos 50, tem-se um novo processo de industrialização.

Isso ocorre porque o país deve obedecer às orientações externas de desenvolvimento. Assim com o avanço da industrialização no Brasil (anos 50) vai requerer infraestrutura física para o desenvolvimento capitalista. Tal como tratado por Jean Lojkin quando coloca que novas condições gerais da produção devem ser criadas. Segundo Maricato (2001, p. 19) a “dependência se aprofunda em relação à fase anterior, e se amplia a inserção subalterna do país na divisão internacional do trabalho”.

Mas, se é possível dizer que essa primeira urbanização se deu sobre uma matriz já marcada pela segregação social e a exclusão desde a época da colônia, foi de fato a forte industrialização da segunda metade do século XX, com a migração rural-urbana do Nordeste em direção aos pólos industriais do Sudeste, que iria exacerbar a tragédia urbana brasileira (KOWARICK, 1993).

Do ponto de vista do urbano, portanto, a ausência de suporte público ao processo de crescimento decorrente da industrialização na segunda metade do século XX levou ao que Ermínia Maricato chamou similarmente ao processo econômico, de “urbanização com baixos salários”. Por princípio, o sistema implantado restringia a possibilidade de se oferecer habitações, infraestrutura e equipamentos urbanos que garantissem qualidade de vida aos trabalhadores. A “melhor” política habitacional e urbana era a da “não-ação”, deixando as cidades brasileiras conformarem suas enormes periferias sob o signo da informalidade urbanística e da autoconstrução como única solução habitacional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

No período militar, as condições de vida da população mais pobre levaram o governo a estruturar uma política habitacional um pouco mais significativa, em torno do Sistema

Financeiro de Habitação. Entretanto, o recorte economicista e privatista, voltado mais aos interesses do crescimento econômico e ao favorecimento das grandes empreiteiras, fez com que o período do SFH/BNH, tenha sido marcado pela baixa qualidade das construções e a generalização do favor e das trocas eleitorais como regra para o atendimento à população, e a reprodução de um padrão urbano altamente oneroso para o Poder Público (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Em 1980, a população urbana brasileira era de 68,86%, chegando em 81,20% no ano 2000. Em dez anos, de 1970 a 1980, as cidades com mais de um milhão de habitantes dobraram, passando de cinco para dez cidades com esse número de habitantes (MARICATO, 1996). Ao mesmo tempo, as 11 regiões metropolitanas do país apresentam taxas que giram em torno de 40% da sua população vivendo na informalidade urbana em assentamentos precários seja em favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Esse quadro vivido no país, sempre foi motivo de intervenções por parte do Estado ora com objetivo de embelezar a cidade, ora para atender aos fins do capital. Ao analisarmos o planejamento urbano no Brasil, veremos que este nem sempre foi apenas um instrumento discursivo e ideológico de determinada classe. No século XIX até início do século XX, o planejamento, ou melhor, as propostas urbanas das classes dominantes eram assumidas de fato tanto no discurso como na prática do Estado. Sendo assim, era elaborado para não ser executado, muito menos para resolver os conflitos urbanos e, sim, para legitimar um interesse imobiliário e econômico bem definido. A partir do momento em que houve uma impossibilidade política de defender abertamente seus interesses, criaram-se planos para justificar os interesses de classe; até porque a classe hegemônica não tinha propostas para resolver os problemas sociais da cidade (SOUZA, 2006).

Nesse sentido, diz Villaça (2004, p. 199), comungando com a tese de Lojkin (1997) “as grandes obras urbanas saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção). Assim, por exemplo, as obras de infra-estrutura são priorizadas enquanto as de habitação são relegadas ao esquecimento.”

Em Belém, a atuação do poder público municipal nas baixadas e nas ocupações urbanas da cidade eram plenamente inseridas nesta lógica. Para Abelém (1989), havia uma noção geral de que para resolver “os males urbanos” o Estado deveria intervir nas áreas de maior concentração das classes pobres, porém sem questionar os motivos desta opção.

Conquanto, esta forma aparentemente limitada de urbanismo convencional é na

verdade coagida pelo exercício de uma mentalidade analítica muito desenvolvida, capaz de dissimular as estratégias de classes feitas no espaço. Deste modo, criou-se um planejamento físico-territorial que acirrou as desigualdades sócio-espaciais intraurbano.

Porém, felizmente a história ocorre por via de um processo dialético que a constrói. E é nesse processo que em Belém, a criação do Fórum Metropolitano de a Reforma Urbana, que antecedeu à promulgação do Plano Diretor Urbano municipal de 1993, trouxe alguns ensinamentos no que concerne ao planejamento participativo, conforme relata Azevedo (1997). A partir das discussões empreendidas nesse Fórum (e que estavam sendo discutidas em nível nacional), o planejamento deveria adotar um caráter participativo, permitindo uma transparência e um controle das orientações do poder público municipal.

No período de 1997 a 2004 Belém experimenta uma nova forma de gestão pautada nos princípios democrático-participativo e sobre esse pilar foi pensado e colocado em prática o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce - PDL do Riacho Doce. Nessa gestão, os moradores discutiram e deliberam sobre as obras governamentais em fóruns legítimos como o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade. Entretanto, ao findar essa gestão e esta não conseguindo eleger outro candidato com o mesmo perfil, a cidade volta a ser governada de modo tecnocrático e conservador, cujos projetos importantes iniciados na gestão anterior são negligenciados e os espaços de participação popular são diminuídos.

Terminado o governo municipal do Partido dos Trabalhadores, a gestão seguinte (Duciomar Costa) não deu continuidade ao Projeto PDL. A partir da organização popular da área, o Governo do Estado do Pará, através da Companhia de Habitação, passou a gerir o Projeto a partir de 2007, comprometendo-se em estabelecer o diálogo com a população. Não obstante, o que se viu com esse estudo que se propôs a analisar as diretrizes presentes na concepção de planejamento do Governo do Estado do Pará, foi a negação desse comprometimento e a limitação da participação popular.

É sabido que um governo que se propõe a tal tarefa deve ter convicção que serão grandes os seus desafios, haja vista governar no bojo da relação antagônica entre capital e trabalho e lidar cotidianamente com os interesses de classes inerente ao modo de produção capitalista. Assim, os governos ditos populares para garantir que suas ações estejam em consonância com a plataforma da reforma urbana, bem como a plataforma da Reforma Agrária, devem traçar metas e estratégias, a partir dos instrumentos urbanísticos participativos existentes e presentes na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade como o Planejamento participativo. Caso contrário, só acirrarão o fosso social e econômico entre

pobres e ricos, demarcando sua posição de classe pelo grande capital, restando para a grande maioria da população a sobra das benfeitorias que são destinadas àquele, e o que teremos é a guerra de pobre contra o pobre, pelos poucos recursos que são destinados aos projetos focalizados na cidade, como coloca Maricato (2007).

O Governo de Ana Júlia é um exemplo clássico dessa limitação. Apesar de apresentar tanto nos documentos quanto nos discursos que o governo estadual é democrático e popular, quando se analisa a materialidade da gestão, percebe-se a grande contradição entre o discurso e a prática. Até mesmo o próprio governo reconhece sua limitação na implementação de uma gestão democrática de fato, como se verificou nas falas dos entrevistados.

As obras desse governo possuem sem nenhuma modesta, o compromisso com o grande capital. Prova disso é a Ação Metrópole, cujo objetivo para além da integração da Região Metropolitana, garantirá o escoamento maciço dos minérios do Estado extraídos por grandes empresas multinacionais. Por outro lado, percebe-se a negligência histórica da problemática do serviço de transporte (política de mobilidade social) no Estado e na RMB, ficando em segundo plano em relação ao referido complexo viário.

Assim, não precisamos de mais exemplos para confirmar o comprometimento desse Governo com o atual sistema de produção capitalista o qual possui como intenção e objetivo dominar econômica e politicamente não só a esfera global, mas a local e, especificamente, as áreas mais conflituosas da cidade. Tal propósito utiliza como meio a ação do Estado através das políticas públicas e sociais, tal como concebe Lojkin (1997, p. 143) quando analisa internamente o Estado para determinar “o vínculo entre a elaboração da política estatal, de um lado, e, de outro, a socialização contraditória das forças produtivas e das relações de produção”.

Podemos concluir que dentre as determinações que envolvem a atual gestão estadual está a utilização da participação popular meramente como discurso para, por um lado legitimar o governo, bem como para garantir os processos inerentes ao fortalecimento do capitalismo.

Desta forma, se percebe que a participação popular desenvolvida por este governo é um mecanismo de controle verticalizado das massas, pois existem limitações institucionais e de intolerância de grande maioria dos técnicos do governo na relação como o outro (a sociedade). A participação popular do Governo Ana Júlia, não passa de discurso, não atende aos princípios preconizados constitucionais e muito menos aos princípios da Reforma Urbana, assim não passa de *um faz de conta de um governo democrático*.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Sérgio de. **Planejamento, Cidade e Democracia: Reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90**. In: DINIZ, Eli (org.) et al. *O Brasil no rastro da crise: partidos, indicatos, movimentos sócias, Estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- ARANTES, Otilia et al. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- AZEVEDO, Sérgio; GUIA, Virgília de R dos Mares: Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (Org.) *O futuro das metrôles: desigualdade e governabilidade...* Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.
- BURGOS, Marcelo. **Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro as políticas nas favelas do Rio e Janeiro**. In: ZALUAR, A. e ALVITO, M. (orgs) *Um século de favela*, Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento - Brasil: JK –JQ**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- CARDOSO, Ana Claudia. **O PAC em Belém**. Texto disponível em: <http://www.segov.pa.gov.br/pac>. Acesso em 17.06.2008.
- CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. **Os movimentos sociais e a construção de um espaço público no Brasil: reivindicação da “participação popular”**. In: *Participação social no Brasil (Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais)*. São Paulo: POLIS, 1998.
- CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.
- CHAUÍ, Marilena. **Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização**. In: *Os Sentidos da Democracia e da Participação*. São Paulo Revista POLIS Nº 47. Instituto P^ç LIS, 2004.
- CORRÊA, Lobato. **A periodização da rede urbana da Amazônia**. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 39-67, jul./set. 1987.
- CORRÊA, Antonio José Lamarão. **O Espaço das Ilusões: Planos Compreensivos e Planejamento Urbano na Região Metropolitana de Belém**. Belém, Dissertação de Mestrado: UFPA/NAEA, 1989.
- COSTA, Geraldo Magela. **Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da “velha” compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar**. In: *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Artes, 2008.
- DE GRAZIA, Grazia. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

DE GRAZIA, Grazia. Gestão democrática em foco. **Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul**. Informativo PACS n. 09, out/dez 2004.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

FERNANDES, Florestan. **Marx e Engels: História**. São Paulo: Ática, 1989.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileira e a função social da propriedade urbana. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Sociais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Programa de Aceleração do Crescimento: desafios na construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável com cidades justas e democráticas na Amazônia**. Disponível no site: www.fase.br. Acesso em: 03.04.2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas**. Brasília: 2006.

FURTADO, Fernanda. **Instrumento para a Gestão Social da Valorização da Terra: fundamentação, caracterização e desafio**. Ministério das Cidades. Brasília-DF, 2006. Texto disponível no site: <http://www.anpur.org.br/anais/ena13/LIVRES/SL34.pdf>. Acessado em: 09.05.2010.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Cidadania e espaço público numa experiência de política de urbanização de favelas**. In: RAUTA RAMOS, Maria Helena (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. Política de habitação e sustentabilidade urbana. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques e PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (Orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo (Coleção Brasil Urgente), 2002.

_____. **A armadilha da dívida**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo (Coleção Brasil Urgente),

GOVERNO DO PARÁ. **Tese Guia**. Documento disponível em <http://www.segov.pa.gov.br/pac>. Acesso em 17.06.2008.

GOVERNO FEDERAL. **Relatório do PAC/PARÁ: 7º Balanço Janeiro a abril de 2009**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/>. Acesso em: 12.08.2009

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Plano Pluri Anual (2008-2011). Disponível em: <http://www.pa.gov.br/portal/segov>. Acesso em: 05.02.2009.

GOVERNO DO PARÁ. **Diagnóstico Habitacional (etapa II)**. Texto disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. Acesso em 05.04.2010.

GOVERNO DO PARÁ. 7º Relatório do PAC. Texto disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. Acesso em 08.04.2010.

GUIMARÃES, Juarez. **Democracia e Marxismo: crítica a razão liberal**. São Paulo: Xamã, 1998.

GUGGIANA, Miguel Augusto. **Interdependência: uma visão contemporânea da teoria da dependência**. Universidade de Passo Fundo, 1999: acesso em 03 de maio de 2010. site: <http://scholar.google.com.br/scholar>.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980.

_____. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Tradução Luís Octávio da Silva e Micaela Krumholz. **Espaço e Debates**: revista de estudos regionais e urbanos, ano 16, n. 39, 1996.

_____. **O novo imperialismo**. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004. HERRERA, Felipe. Reflexões gerais sobre o Banco Interamericano.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1988.

LEFEBVRE, Henry. **A cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fonte, 1997.A

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl; ENGELS, Frederico. **A Ideologia Alemã**. Montevideo/Barcelona: Pueblos Unidos/Grijalbo, 1974.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Diagnóstico da situação social brasileira**. FASE, [s.l.], fev. 1996.

_____. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. In: ARANTES, O. *et. al.* outros. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. Ministério das Cidades e a Política de Desenvolvimento Urbano. IPEA [s.l.], disponível no site:

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Os desafios da gestão municipal democrática – Belém 1997-2000**: desenhando a cidade do terceiro milênio. São Paulo: Pólis, 2000.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. Campinas: Unicamp, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Curso à Distância**: Planos Locais de Habitação de Interesse Sociais. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Leal. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. Apresentação. In: DANIEL, Celso et al. **Desenvolvimento local e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002. (Coleção Socialismo em Discussão).

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Projetos de leis e política públicas. Macrodrenagem e Urbanização do Tucunduba. Disponível em: <http://www.pt.org.br>. Acesso em 04.03.2010,

PRETECEILLE, E. **Equipaments collectives structures urbaines et consommation sociale**. Paris, CSU, 1975.

PRETECEILLE, E., RIBEIRO, L. C. de Queiroz. **Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ANPOCS, v. 14, n. 40, 1999.

PRETECEILLE, Edmond. **A construção social da segregação urbana: convergências e divergências**. In: Espaço & Debates. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos-NERU 2004.

RAUTA RAMOS, Maria Helena. **Habitação, um meio de recuperação social**. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral (Org) et al. *Interlocações Urbanas: cenários, enredos e atores*. Rio de Janeiro: Arco ives, 2008.

RIBEIRO, L.C.D; CARDOSO, Adalto (orgs). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **A reforma e o plano: algumas indicações gerais**. In: DE GRAZIA, Grazia. *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

_____ et al. **Reprodução social e involução intra-metropolitana no Brasil**. Osaka, 1995. mimeo.

_____. **Tecnologias de informação e comunicação, saúde e vida metropolitana**. Revista **Interface** (comunicação, saúde e comunicação), 1998.

_____. **Faces ativas do urbano: mutações num contexto de imobilismos**. In:_____. *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: Clacso, 2000a.

_____. *Intervenções urbanas, democracia e oportunidades: dois estudos de caso*. Rio de Janeiro: FASE, 2000b.

_____; SILVA, Cátia Antonia da. **Tendências da metropolização brasileira: ação e território. Rio Urbano** (Revista da Região Metropolitana do Rio de Janeiro), 2003.

_____. **Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo**. In: _____. (comp.). *O rosto urbano da América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2004.

RIBEIRO, Paulo Victor. **Novas tendências do urbano no Brasil**. Disponível em: <http://www.csanl.com.br/professores/material/paulovictor/Urbanizacao.br>. Acesso em: 23.01.2010.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Apresentação**. In: _____ (org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.

_____. **A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. In: _____. et al (orgs.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Aventura urbana: urbanização, trabalho e meio-ambiente em Belém**. Belém: NAEA-UFPA/FCAP, 1996.

ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nadia. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al (orgs.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Participação Popular**. In: *Os Sentidos da Democracia e da Participação*. Revista POLIS Nº 47. São Paulo: Instituto POLIS, 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed., Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil, Território e Sociedade no início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995 (Série: Teses, Dissertações e Monografias; n. 1).

_____. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Disponível em: <http://www.fase.com.br>. Acesso em: 23.01.2010.

_____; WAHL, Joachim (orgs.). **Cidade, democracia e justiça social**. Rio de Janeiro: FASE: Rosa Luxemburg Foundation, 2004.

Soares, José Arlindo, BAVA, Silvio Caccia (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. **Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local.** In: SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática.* São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **MUDAR A CIDADE: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SOUZA, Marcelo; GLAUCO, Bruce Rodrigues. **Planejamento urbano e ativismo social.** São Paulo: UNESP, 2004.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação.** São Paulo: Cortez, 1993.

TAVARES, Maria da Conceição. **As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência.** In: _____; FIORI, José Luís. *(Des) ajuste global e modernização conservadora.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

TEIXEIRA, Francisco M. P. **Brasil: história e sociedade.** São Paulo: Ática, 2000.

TRINDADE JR, Saint-Clair Cordeiro da. **Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém.** Belém: NAEA/UFPA, 1997.

TRINDADE JR, Saint-Clair Cordeiro da e PERREIRA, Carlos Matos. **Reestruturação da Rede Urbana e importância das cidades médias na Amazônia Oriental.** In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *Cidades médias em transição.* São Paulo: Expressão Popular, 2007.

TOPALOV, Cristian. **Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX.** In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (Orgs.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil.* São Paulo: FUPAM/ EDUSP, 2004.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. **Metamorfoses do Desenvolvimento de Comunidade.** São Paulo: Cortez, 1999.