

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

Joana Valente Santana

**BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA
URBANA NO MUNICÍPIO DE BELÉM: TENSÕES E COMPATIBILIDADES
NO MODELO DE GESTÃO DE CIDADES E NO DISCURSO DA
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Rio de Janeiro

2006

Joana Valente Santana

**BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA URBANA
NO MUNICÍPIO DE BELÉM: TENSÕES E COMPATIBILIDADES NO MODELO
DE GESTÃO DE CIDADES E NO DISCURSO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social da Escola de
Serviço Social da Universidade Federal do
Rio de Janeiro, como requisito parcial para
a obtenção do título de Doutora em
Serviço Social.

Orientadora: **Profa. Dra. Yolanda
Guerra.**

Rio de Janeiro

2006

Joana Valente Santana

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA URBANA NO
MUNICÍPIO DE BELÉM: TENSÕES E COMPATIBILIDADES NO MODELO DE
GESTÃO DE CIDADES E NO DISCURSO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da
Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro
(UFRJ), como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de
Doutora em Serviço Social.

Defesa: Rio de Janeiro, 22 de março de 2006

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dra. Yolanda Guerra – Orientadora

Prof^a. Dra. Fátima Cabral

Prof. Dr. José Paulo Netto

Prof^a. Dra. Maria Elvira de Sá

Prof. Dr. Helder Sarmiento

No meio dessa caminhada perdi a pessoa
mais importante da minha vida: *minha mãe*.

Em sua honra continuei a caminhar.
A sua memória dedico, *com todo meu amor*, esta tese.

AGRADECIMENTOS

Tenho um enorme sentimento de gratidão por muitas pessoas que vivenciaram comigo essa caminhada. Recebi muito carinho, amor e força. Foi difícil continuar depois que perdi minha mãe, a qual era minha principal referência: mulher honesta que com seu jeito *caboclo de ser* me ensinou a ser responsável no trabalho e a expressar meu amor pela vida e pelas pessoas. Cresci e aprendi muito com a experiência do doutorado e não foram poucas as pessoas que colaboraram para a finalização desse ciclo da minha vida.

Agradeço primeiramente à minha família pelo profundo amor, pelo carinho e pela preocupação que sempre tiveram comigo. Meus irmãos: Liege, Linair, Dulcemira, Leopoldo, Sandra, Mônica e Edilson e todos os meus sobrinhos. Ao Léo e Edilson sou grata pelo apoio material nos primeiros meses do curso. *Véio*, obrigada pelo teu cuidado. *Dhothô*, obrigada pela oportunidade de maior convivência nos últimos anos e pelos almoços nas sextas-feiras. Mônica, valeu a troca de energias. Sandra (*Zazá*), obrigada pela enorme cumplicidade e por tudo, todo dia! Todos vocês são muito importantes para mim. Não tenho como agradecer tanto amor que recebi e o extremo cuidado que sempre me dedicaram. Amo vocês!

Um agradecimento muito especial à minha orientadora, Yolanda Guerra pelo acompanhamento cuidadoso e responsável na elaboração da tese e, ainda, pela forma respeitosa e afetuosa que sempre me tratou.

A Alana por cada dia de amizade e por simplesmente existir. Te adoro, maninha!

Meus amigos Selma, Flávio, Paula, Ana Dolores por todos os momentos e experiências que passamos no Rio. Flavinho, um beijo pelo cinema às terças-feiras. Selma, obrigada pelo acolhimento e pelo “abraço paraense”. A Stela, Eunápio, Kláudia, Maria Luiza, Mary Lucy, pelo carinho e pela força. Sou muito grata a vocês! Stela te agradeço, especialmente, por ter cuidado da minha saúde emocional; foi fundamental para eu conseguir caminhar depois da perda da mamãe.

Ao Luiz, pelo carinho e pelas “conversas filosóficas”.

Um agradecimento especial ao Marcelo por ter me apoiado em um dos momentos mais difíceis de minha vida!

Aos amigos da FASE: Graça, Guilherme, João, Aldebaran e Sônia pelo afeto que sempre demonstraram por mim. Tenho muita admiração e respeito por vocês que acreditam sempre que é possível construir uma nova sociedade.

A Olinda pelo acolhimento nos primeiros dias no Rio de Janeiro e pelas trocas durante a convivência.

Aos que muito gentilmente me concederam entrevistas durante o levantamento de dados: Guilherme Carvalho, Edmilson Rodrigues, Jurandir Novaes, Sandra Helena Cruz, Solange Gayoso, Rodrigo Lopes, Reinaldo Alcântara, Raimunda Caravelas, Olinda Campos, Cláudia Bandeira, Cleonice Macedo e Eli Valdina. Sou grata pelo respeito e seriedade que tiveram com meu trabalho.

Aos participantes do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre os Fundamentos do Serviço Social na Contemporaneidade (NEFSSC), da Escola de Serviço Social da UFRJ, pelo rico aprendizado decorrente de dias de estudos e debates. Um abraço carinhoso em Cláudia Mônica, Fátima Grave, Nádia Fialho, Juan Jetana e Ricardo Silvestre.

Aos professores da Escola de Serviço Social, José Paulo Netto e Fátima Cabral pela contribuição na qualificação, defesa do projeto e pré-banca. Obrigada pela forma respeitosa com que avaliaram minha produção acadêmica. A professora Ana Clara Torres Ribeiro pela valiosa colaboração nos rumos do projeto de pesquisa. A professora Maria Elvira Rocha de Sá pelas indicações na revisão da tese.

Ao Departamento de Políticas e Trabalhos Sociais da Universidade Federal do Pará pelo apoio e liberação para cursar o doutorado.

A Ieda pela atenção dispensada e pelo tratamento carinhoso.

A Albano Gomes pela revisão da tese.

A todos que de alguma maneira colaboraram com minha caminhada e me deram apoio. Muito obrigada!

"[...] a sabedoria não valia a pena se não fosse possível se servir dela para inventar uma nova maneira de preparar o feijão."

(Gabriel García Márquez - "Cem anos de solidão")

"Tem certos dias em que eu penso em minha gente
E sinto assim todo o meu peito se apertar
Porque parece que acontece de repente
Como um desejo de eu viver sem me notar
Igual a como quando eu passo no subúrbio
Eu muito bem vindo de trem de algum lugar
E aí me dá como uma inveja dessa gente
Que vai em frente sem nem ter com quem contar

São casas simples com cadeiras na calçada
E na fachada escrito em cima que é um lar
Pela varanda flores tristes e baldias
Como a alegria que não tem onde encostar
E aí me dá uma tristeza no meu peito
Feito um despeito de eu não ter como lutar
E eu que não creio peço a Deus por minha gente
É gente humilde

Que vontade de chorar"

(Chico Buarque/Vinícius de Moraes/Garoto – "Gente Humilde")

RESUMO

A presente tese de doutorado em Serviço Social busca apreender o significado do financiamento multilateral do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aos países da América Latina, particularmente o Brasil, procurando identificar como esse banco atua, por muitas mediações, na defesa da continuidade da acumulação do capital. A pesquisa identificou que o BID tem atuado não só como financiador de políticas, mas, e fundamentalmente, como *inteligência geral* dos interesses das frações de classe dominante, através da *prescrição de modelos de gestão* que se voltam: a) aos governos federais, mediante os *Documentos de País* e *Documentos de Estratégia* (cujo conteúdo central diz respeito à temática da *reforma do Estado*, interligada à recomendação neoliberal dos ajustes estruturais que facilitem, dentre outros, o pagamento da dívida externa pelos governos centrais); b) aos governos municipais, por intermédio da difusão de um *modelo de gestão de cidades* que conclama esses governos a assumirem a condução das políticas sociais, devendo ser eficientes/econômicos nos gastos sociais públicos e implementar políticas setorializadas e focalizadas (para os “pobres urbanos”), ao tempo em que devem preparar a infra-estrutura da cidade, atraindo, assim, investimentos empresariais, devendo, ainda, formar “parcerias” com a sociedade (estímulo à participação social) e com a iniciativa privada. Por outro lado, a presente tese se deteve em analisar as discussões concernentes ao *modelo de gestão de cidades* balizado na perspectiva democrática que, tendo por base os ideais de Reforma Urbana (particularmente, o *princípio de gestão democrática da cidade*), se contrapunha àquele modelo de vertente neoliberal difundido pelo BID, posicionando-se em favor das frações de classe trabalhadora, validando processos democráticos (democracia direta) na defesa da cidadania, sendo referenciado por ideais socialistas. Esse *modelo democrático* veio a ganhar força, no Brasil, quando algumas prefeituras municipais passaram, especialmente a partir de 2000, a ser administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), momento em que se criaram expectativas quanto à possibilidade de se construírem propostas que incorporassem os avanços políticos vistos no país, sobretudo os vinculados à área social e previstos na Constituição de 1988. Na cidade de Belém-PA, uma frente de esquerda dirigida pelo PT venceu as eleições municipais de 1996, estendendo seu mandato até o ano de 2004. Em nível de planejamento governamental, a Prefeitura Municipal de Belém reclamava uma direção política interligada àquele *modelo democrático de gestão de cidades*, tendo por base os princípios de participação social e democratização do Estado. Através de um projeto financiado pelo BID (Programa Habitar Brasil-BID) - o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal – essa Prefeitura precisou responder a uma série de exigências desse Programa, dentre as quais a assinatura de um Termo de Adesão por 80% dos usuários. Levando-se em consideração que a Prefeitura propugnava um tipo de planejamento alternativo que incentivasse a participação dos moradores em todas as fases do projeto, a pesquisa procurou verificar quais as *tensões* e as *compatibilidades* entre os *modelos de gestão de cidades* e a *noção de participação social* de cunho neoliberal (propagado pelo BID) e de base democrática. Os resultados indicam que as formulações discursivas do modelo democrático de gestão de cidades apresentam, em relação às proposições do BID, elementos de tensão (tendência contrária) - expressos, sobretudo nas propostas de universalização de direitos, intersectorialidade de políticas e alusão a ideais socialistas - e elementos de compatibilidades (adequação do Plano para garantia do financiamento), apontando, entretanto, mais pontos diferenciados que compatíveis entre as agendas neoliberal e democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Banco Interamericano de Desenvolvimento; Política urbana; Prefeitura Municipal de Belém; Modelo de gestão de cidades; Discurso da participação social.

ABSTRACT

This thesis aims at learning the meaning of the Inter-American Development Bank (IDB) multilateral financial aid for Latin American countries, particularly Brazil, and tries to identify how the bank operates, through several mediations, in the defense of continuing capital accumulation. Our research identified that IDB operates not only as a policy financing agent, but mainly as the *general intelligentsia* of the interests of the elite by *prescribing management models* for: a) federal governments through the *Country Documents* and *Strategy Documents* (mainly about *State reform* themes connected to the neoliberal recommendation of structural adjustments to facilitate – among other things – the payment of the foreign debts by the central governments); b) municipal governments, through the dissemination of a *city management model*, urging local authorities to take over the execution of social policies with efficiency and economy in the public social expenditures, and implement sectoral and focused policies (for the “urban poor”), while preparing, at the same time, the city infrastructure in order to attract corporate investors besides forming “partnerships” with society (enhancing social participation) and private initiatives. On the other hand, this thesis also analyzes the *city management model*, based on the democratic perspective of the Urban Reform (specially the *city democratic management principle*), which is contrary to the neoliberal model recommended by IDB, thus favoring working classes factions, validating democratic processes (direct democracy) in the defense of citizenship, referenced by socialist ideologies. Such *democratic model* started to be widely used in Brazil, particularly when some municipalities started to be run by Workers Party mayors (as of 2000). At that moment, there was some expectation regarding the creation of proposals incorporating the political advances in the social sector as provided in the Federal Constitution of 1988. In the city of Belém, State of Pará, a left winged front run by the Workers Party won the elections in 1996, renewing its mandate until 2004. At the level of government planning, the Municipal Authority of Belém claimed for a political management connected to the *city management democratic model*, based on the principles of social participation and state democratization. Through a project financed by IDB (Habitar Brazil Program – IDB), the Local Development Plan “Riacho Doce” and “Pantanal”, the city had to comply with a series of demands, such as the signature of an Acceptance Contract by 80% of the users. Since the city authorities favored an alternate planning, which enhanced the participation of the local residents in all stages of the project, the research tried to identify points of *conflict* and of *compatibility* between the *city management models* and the *social participation notion* (a neoliberal proposal by IDB) of democratic base. The results indicate that the city management democratic model discourse presents some elements of conflict (contrary trends), mainly expressed by the proposals for the universalization of rights, inter-sectoral policies, and allusions to socialist ideals. Elements of compatibility were also found (adaptation of the Plan in order to guarantee the funds), but the overall result appointed to more points of difference than of compatibility between the neoliberal and the democratic agendas.

Key words: Inter-American Development Bank; urban policy; Municipal Council of Belém, city management model; social participation discourse.

LISTA DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS

Tabela 1 - Capital social e poder de voto - Banco Interamericano de Desenvolvimento	59
Tabela 2 - Distribuição dos empréstimos do BID, 1961-2000	78
Tabela 3 - Distribuição da população por município na Região Metropolitana de Belém	211
Tabela 4 - Município de Belém /Rendimento nominal mensal (10 anos ou mais de idade)	212
Quadro 1 - Instrumentos de desenvolvimento econômico do governo urbano	128
Figura 1 - Visão do Igarapé Tucunduba assoreado e poluído	263
Figura 2 - Área do Riacho Doce vista da ponte da Perimetral antes da intervenção do Projeto Tucunduba	263
Figura 3 - Área do Riacho Doce antes da intervenção do projeto de dragagem e revestimento do canal do Tucunduba. Aspecto das habitações do tipo palatifa	263
Figura 4 - Aspecto das estivas (pontes de madeira sobre o alagado) nas áreas do Riacho Doce e Pantanal	264
Figura 5 -	264
Situação das habitações sobre o leito do igarapé do Tucunduba	
Figura 6 - Tipologia das casas às margens do igarapé do Tucunduba	265
Figura 7 - Aspecto do igarapé do Tucunduba após o remanejamento das famílias.	265
Figura 8 - Imagem do igarapé do Tucunduba	265

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1	FINANCIAMENTO MULTILATERAL PARA A AMÉRICA LATINA: AS DETERMINAÇÕES DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID	18
1.1	O RECURSO DO FINANCIAMENTO NO PÓS-GUERRA	19
1.2	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO: A GÊNESE	26
1.3	O CENÁRIO CAPITALISTA A PARTIR DOS ANOS 70: AJUSTES ESTRUTURAIS E ATUAÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA AMÉRICA LATINA	33
1.3.1	As modificações na órbita do Estado: os ajustes estruturais	36
1.3.2	O Brasil na entrada dos anos 90: a perspectiva do ajuste estrutural e a Reforma do Estado	43
1.4	A ESTRUTURA ATUAL DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO	57
1.5	ESTRATÉGIAS E ORIENTAÇÕES DO BID PARA A POLÍTICA BRASILEIRA	61
1.6	O SIGNIFICADO DO FINANCIAMENTO MULTILATERAL DO BID	76
1.6.1	Mecanismos de financiamento de políticas na estrutura do BID	83
2	AS CIDADES NO CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO RECENTE: ORIENTAÇÕES DO BID PARA A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA	88
2.1	A CIDADE NO CONTEXTO URBANO RECENTE	89
2.2	O DEBATE SOBRE A PRESCRIÇÃO DE MODELOS DE GESTÃO DE CIDADES NA PERSPECTIVA DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS	103
2.2.1	A concepção de gestão de cidades para o Banco Interamericano de Desenvolvimento	116
2.2.2	A perspectiva da participação cidadã para o Banco Interamericano de Desenvolvimento	141
2.3	A ESTRATÉGIA DO BID PARA A POLÍTICA URBANA – O ENFOQUE NO SETOR HABITACIONAL	152
2.3.1	Programa Habitar Brasil BID - exemplo de orientação de política na cidade	156
2.3.2	Programa Habitar Brasil BID – Regulamento Operacional e Manual de Orientações do subprograma UAS: a formatação do controle de gestão	159

3	O DEBATE SOBRE A GESTÃO DE CIDADES NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: O ENFOQUE NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	168
3.1	A CONSTITUIÇÃO DE 1988: A REFORMA URBANA E OS DESDOBRAMENTOS POLÍTICOS PARA A GESTÃO DE CIDADES	170
3.2	GESTÃO LOCAL: ARGUMENTOS “À ESQUERDA” EM TORNO DA DEMOCRACIA E CIDADANIA	177
4	A PROPOSTA DEMOCRÁTICA DE GESTÃO EM BELÉM: TENSÕES E COMPATIBILIDADES EM RELAÇÃO ÀS ORIENTAÇÕES DO BID PARA A GESTÃO DE CIDADES	196
4.1	RECORTES HISTÓRICOS DA OCUPAÇÃO URBANA DE BELÉM: A FORMAÇÃO DAS “BAIXADAS”	200
4.2	LUTAS POLÍTICAS EM TORNO DOS PROBLEMAS URBANOS EM BELÉM	213
4.3	A ASCENSÃO DO “GOVERNO POPULAR DEMOCRÁTICO” À PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM: O PROJETO POLÍTICO PARA A GESTÃO DA CIDADE COM BASE NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	219
4.3.1	A formação do projeto político: a concepção do modelo e metodologia de planejamento e execução de políticas municipais no primeiro mandato	221
4.3.2	O segundo mandato e o aprimoramento da concepção do modelo e metodologia de planejamento e execução de políticas municipais	224
4.3.3	A noção de participação social inerente ao modelo democrático de gestão em Belém	231
4.4	TENSÕES E COMPATIBILIDADES ENTRE AS ORIENTAÇÕES DO BID (PROGRAMA HABITAR BRASIL) E O PROJETO POLÍTICO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM: REFLEXÕES ACERCA DOS MODELOS DE GESTÃO DE CIDADES E DO DISCURSO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	241
4.4.1	Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal: modelos de planejamento em confronto: entre as regras do Programa HBB e a proposta de gestão democrática	258
	CONCLUSÃO	296
	REFERÊNCIAS	306

INTRODUÇÃO

A reflexão inicial desta tese surgiu quando participei da primeira reunião com os moradores das áreas do Riacho Doce e Pantanal (Tucunduba)¹ - áreas de baixadas, como inúmeras outras da cidade de Belém – na qual foi apresentada àqueles moradores a proposta do *Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal*, que seria financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através do Programa Habitar Brasil-BID. O referido Plano seria desenvolvido, a partir de 2001, pela Prefeitura Municipal de Belém com o intuito de implementar serviços de infra-estrutura urbana (nos setores de habitação, drenagem pluvial, esgoto sanitário, pavimentação, equipamentos urbanos e comunitários, construção de estação de tratamento de esgoto), bem como desenvolver um projeto de participação comunitária. O que me chamou atenção, no interior da proposta, foi o fato de que para aprovação do Plano junto à agência financiadora, havia a exigência da assinatura de um Termo de Adesão por 80% dos moradores atendidos pelo projeto.

A partir dessa realidade, a primeira indagação que se interpôs (em nível abstrato) e que depois viria a fazer parte da construção do problema da pesquisa foi: por que seria importante para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, bem como para o governo brasileiro, que os moradores de uma das cidades da América Latina participassem de um projeto, por ele financiado, através de uma assinatura? Feita essa pergunta, passei a estudar sobre quais os interesses iminentes ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e quais as determinações de seu financiamento para a América Latina.

¹ Participei na condição de professora do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA) e coordenadora do Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU). Na época em que foi realizada essa reunião (2001), a Prefeitura de Belém havia convidado a UFPA para assinar um Convênio de Cooperação Técnica e Científica em que tomaram parte os cursos de Serviço Social, Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo e Geografia. Com a formalização desse convênio, alguns professores dos referidos cursos (dentre os quais estive incluída), bem como os alunos, passaram a realizar um levantamento bibliográfico e documental sobre a produção referente às áreas do Riacho Doce e Pantanal para dar suporte à elaboração do referido projeto.

As primeiras aproximações (respostas) a essas perguntas indicaram que o BID tem contribuído na condução das políticas macroeconômicas e sociais de seus países-membros, através das *recomendações* de políticas, as quais, por muitas mediações, se interligam à orientação maior dos denominados *ajustes estruturais* voltados, especialmente para a *reforma do Estado* - ou contra-reforma, nos termos de Behring (2002) – e que estão amplamente amparados nas propostas neoliberais. Esse Banco, atuando em consonância com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, constitui-se em instrumento de propagação do denominado *pensamento único*, visto que os bancos multilaterais têm colaborado, sobremaneira, para a construção na escala-mundo do *poder de comando* da economia capitalista, em vista da continuidade da produção e reprodução do capital.

No desenho da atual engenharia do capital, esses bancos elaboram e “vendem” *fórmulas, modelos, códigos normativos* que devem ser “comprados”, na forma de recomendações de políticas, por dirigentes políticos. Dentre essas *recomendações* há uma preocupação particular do Banco Interamericano de Desenvolvimento em formatar e disseminar um discurso de planejamento urbano - o qual deixa de ser discurso e torna-se exigência concreta quando se trata das imposições embutidas nos acordos de empréstimos - destinado aos *gestores urbanos* (os administradores locais), que devem atuar de forma eficiente e eficaz na condução das políticas econômicas e sociais. As diretrizes do Banco para a área urbana buscam difundir um *modelo de gestão de cidades*, o qual é meticulosamente elaborado por sua *inteligência auxiliar* (o termo é de Vianna Jr., 1998), a qual se esforça em propagar, em nível das cidades, a defesa daquele *pensamento único*, interligando-se, por sua vez, aos interesses do Banco, acima assinalados.

Por outro lado, verifica-se no Brasil uma série de discussões acerca da gestão de cidades que se alinham em torno do *modelo democrático de gestão de cidades* que, tendo por base de referência os debates sobre a reforma urbana, sinalizavam para a valorização dos

mecanismos de democracia participativa em face de assegurar os direitos efetivos de cidadania. A argumentação desse modelo de gestão colocava-se em confronto com as proposições neoliberais de minimização do Estado, propondo, em seu lugar, a elaboração de políticas públicas que se revertissem em favor da classe trabalhadora. Seguindo os passos de outras administrações municipais vinculadas ao Partido dos Trabalhadores, foi eleita na cidade de Belém uma frente de esquerda (dirigida por esse partido) - que conduziu os rumos da política municipal no período de 1996 a 2004 - que se advogava proponente daquele *modelo democrático*, exponenciando a temática da participação social na elaboração e execução das políticas municipais.

Essas reflexões levaram à percepção de que haviam propostas diferenciadas de *gestão de cidades* entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (mediado pelos interesses do governo brasileiro) e o projeto político desenvolvido em Belém (que representava, *na época*, os ideais de transformações na cena política brasileira). Em nível concreto, o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (proposto pela Prefeitura de Belém) seria o espaço de encontro dessas orientações diferenciadas em relação ao *modelo de gestão* e à noção de *participação social*. Essas aproximações levaram à formulação do *problema* da presente tese: **há ou não (e se há quais são as) tensões e compatibilidades entre as propostas de gestão de cidades e a noção de participação social desenhadas pelo BID e pela Prefeitura de Belém tendo como referência analítica o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, financiado pelo Banco, via Programa Habitar Brasil-BID?**

A pesquisa que caminhou no sentido de responder a essa indagação (isto é, apreender as *múltiplas determinações* para, depois, expor sua *síntese*), foi realizada mediante as leituras bibliográficas e dos documentos oficiais (tanto do BID, quanto da Prefeitura de Belém), assim como através de entrevistas com alguns responsáveis pela elaboração da proposta política do

governo municipal e do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal. No âmbito dessa pesquisa foram entrevistados: o Prefeito Municipal de Belém; a Secretária Municipal de Planejamento e Gestão; a Presidente da Fundação Papa João XIII (área da Assistência); os dois coordenadores do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (área social e de engenharia); o Diretor de Desenvolvimento da Companhia de Desenvolvimento de Belém; cinco assistentes sociais do PDL e; um historiador, membro da Rede Brasil sobre Financiamentos Multilaterais.

A exposição do resultado da pesquisa, que se constituiu no esforço de apreensão do objeto em sua totalidade, será feita da seguinte forma. O primeiro capítulo trata da questão do significado do financiamento multilateral do BID para a América Latina, desvendando porque houve a necessidade desse financiamento e como o Banco vai construindo suas *recomendações* de políticas aos seus países-membros, especialmente para o Brasil.

O segundo procura identificar porque e como o BID vai conformando orientações de políticas para as cidades, envoltas em uma proposta de planejamento urbano que se destina, principalmente, aos administradores locais, demonstrando como esse Banco constrói um *modelo de gestão*, que o difunde através do financiamento de projetos (a exemplo do Programa Habitar Brasil- BID).

O terceiro capítulo apresenta as discussões feitas em torno do *modelo democrático de gestão de cidades*; como surgiu no seio da intelectualidade e dos movimentos sociais face ao debate da reforma urbana e quais suas premissas teóricas: a democratização da gestão e a defesa da cidadania valorizando a temática da participação social.

O quarto e último capítulo - que em seu conjunto procura expressar a síntese (ou a aproximação *mais concreta* ao objeto da presente tese) – vai no sentido de demonstrar quais as determinações sócio-históricas e políticas para a elaboração, na cidade de Belém, do *projeto democrático de gestão de cidades*, as principais propostas deste projeto (as *idéias-*

força, em nível de planejamento urbano) e em que medida houve *tensões* e *compatibilidades* entre as orientações do BID e a proposta política da Prefeitura Municipal de Belém no que se refere ao *modelo de gestão de cidades* e ao discurso da *participação social*.

É oportuno lembrar que a elaboração desta tese não esgota (e nem poderia) as possibilidades de apreensão do real a que se propôs a investigação. Os resultados apresentados correspondem ao esforço do pensamento (crítico) de captar em que medida se constroem (ainda que em nível de proposições, como é o caso do exame aqui realizado) contra-tendências ao movimento hegemônico do capital em sua fase atual, procurando demonstrar quais as possibilidades (e também os limites) de propostas alternativas (configuradas em modelos de gestão democráticos) que se propõem a contraditar os modelos de gestão de base neoliberal, difundidos pelas agências (em particular, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento) que atuam na defesa das *forças de mercado*.

1 FINANCIAMENTO MULTILATERAL PARA A AMÉRICA LATINA: AS DETERMINAÇÕES DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID)

O mundo capitalista experimenta modificações importantes especialmente a partir dos anos 70, quando ocorre mais uma crise em seu processo de produção e reprodução, resultante do esgotamento da “onda longa com tonalidade expansionista” (MANDEL, 1982). Nesse período, as instituições multilaterais de crédito (FMI, Banco Mundial), que foram criadas para monitorar o sistema monetário internacional no período de expansão capitalista, ganham força, sobretudo pela necessidade de intensificar o financiamento aos países envolvidos com a crise econômica.

Ainda no período expansionista do capitalismo (o período do 2º pós-guerra) foi criado, especialmente no âmbito da América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de contribuir com o desenvolvimento econômico e social dessa região, o qual vai modificando seus objetivos a partir do contexto da crise capitalista e das novas formas de acumulação.

Embora tenham sido institucionalizados após a Segunda Guerra Mundial, os bancos multilaterais passam a desempenhar – a partir dos anos 70 – novas funções no que toca ao processo de produção e reprodução do capital, notadamente através da defesa intransigente da necessidade dos ajustes estruturais (com um enfoque especial na *reforma do Estado*) e da apologia à programática neoliberal.

Muito mais que financiadores, os organismos multilaterais assumem o papel de *coordenação política e econômica* dos interesses capitalistas à medida que atuam como *inteligência geral* do capital, isso porque, embutidas no financiamento estão uma série de orientações políticas, econômicas e sociais - que podem ser consideradas como prescrição de modelos de gestão - que devem servir de base aos governos nacionais (bem como aos governos municipais), sobretudo, aos dirigentes dos países periféricos.

Nesse particular, o BID com uma atuação voltada à América Latina, tem contribuído nas decisões políticas e econômicas dos dirigentes dos países dessa região. Sendo que um dos mecanismos de repasse de suas orientações são os *Documentos de País e de Estratégia*, os quais avaliam detalhadamente a situação de cada país e expressam claramente as *estratégias* do Banco nos diversos setores de políticas.

Tendo em vista a necessidade de apreensão das determinações da atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, na América Latina, e em especial, os desdobramentos na indicação de políticas para o Brasil, este capítulo trata dos seguintes itens: 1) o recurso do financiamento no pós-guerra; 2) Banco Interamericano de Desenvolvimento: a gênese; 3) o cenário capitalista a partir dos anos 70: ajustes estruturais e atuação dos organismos internacionais na América Latina; 3.1) as modificações na órbita do Estado: os ajustes estruturais; 3.2) o Brasil na estrada nos anos 90: a perspectiva do ajuste estrutural e a *reforma do Estado*; 4) a estrutura atual do Banco Interamericano de Desenvolvimento; 5) estratégias e orientações do BID para a política brasileira; 6) o significado do financiamento multilateral do BID; 6.1) mecanismos de financiamento de políticas na estrutura do BID.

1.1 O RECURSO DO FINANCIAMENTO NO PÓS-GUERRA

No período subsequente à Segunda Guerra Mundial, foram criados alguns organismos internacionais fundamentais ao direcionamento político e econômico desenvolvido no contexto da guerra fria. Dentre esses, tem destaque as instituições de financiamento de crédito voltado aos países capitalistas membros desses organismos.

Nessa direção, a partir da Conferência de Bretton Woods², foi criado, em 1945, o Fundo Monetário Internacional (FMI) que nasce com o objetivo de manter a estabilidade do sistema monetário internacional, mediante o equilíbrio na balança de pagamentos e nos sistemas cambiais dos países membros, com vistas a facilitar a expansão do comércio e dos fluxos de capitais internacionais. Além do equilíbrio no balanço de pagamentos, o empréstimo concedido por esse organismo aos países membros tem em conta o planejamento e o monitoramento de programas de ajustes estruturais, aliado a um programa de orientação técnica e treinamento aos governos centrais. Sendo que, hoje, o FMI conta com 181 países membros (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2004).

Também em 1945, foi instituído o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que compõe o Banco Mundial. A página oficial do Governo Federal brasileiro (na internet) indica que este Banco tem por objetivo elevar o progresso econômico e social de seus países membros (em torno de 180 países), através do financiamento de projetos e que tal investimento estaria a serviço da melhoria da produtividade e das condições de vida da população desses países (BANCO MUNDIAL, 2004).

No rastro da criação desses organismos internacionais envolvidos com a orquestração do capital em nível mundial no 2º pós-guerra, foi criado, em 1959, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Sua criação resulta de uma articulação dos governos latino-americanos com os Estados Unidos no sentido de viabilizar uma instituição financeira de caráter regional e multilateral voltada ao desenvolvimento econômico dos países da América Latina.

² Bretton Woods refere-se a uma cidade dos Estados Unidos onde no fim da Segunda Guerra Mundial ocorreu uma reunião na qual participaram as principais autoridades econômicas dos países capitalistas. Na oportunidade foi firmado um acordo concernente ao sistema monetário internacional, cuja base de conversão passou a ser vinculada ao dólar, em substituição ao padrão-ouro (RAUTA RAMOS; SANTOS, 2002; FIORI, 1998).

Antes de uma aproximação às determinações do Banco Interamericano de Desenvolvimento - necessária para construir os argumentos atinentes ao problema desta tese -, importa questionar qual a funcionalidade do *financiamento* na perspectiva dos organismos internacionais, no contexto em que foram criados, a saber, o período pós-guerra.

Mandel (1982) afirma que no período pós-guerra, o capitalismo experimentou um momento de “onda longa com tonalidade expansionista”. Esta “onda” foi assegurada pela superexploração da classe trabalhadora, permitindo a alta taxa de mais-valia e da taxa de lucro. Houve assim uma acumulação de capitais que, por sua vez, tornou possível o desenvolvimento da terceira revolução tecnológica, resultando no aumento da mais-valia relativa e dos superlucros dos monopólios. Essa revolução facilitou o alongamento do período de expansão com a elevação da taxa de lucro e com um aumento no nível de vida dos trabalhadores devido à expansão do mercado³. Entretanto, a economia capitalista internacional passou a enfrentar uma recessão generalizada a partir de 1974, isso por que:

a terceira revolução tecnológica e a própria expansão, uma vez que implicam uma concentração acentuada do capital, levaram a um aumento pronunciado da composição orgânica do capital⁴. O longo período de pleno emprego reforçou

³ Jacob Goreneder, na apresentação do livro “O capitalismo tardio”, faz uma crítica a Mandel quanto à relação entre o desenvolvimento da terceira revolução tecnológica e a “onda longa com tonalidade expansionista”. Segundo o argumento daquele autor, o desenvolvimento capitalista do pós-guerra deve-se mais à segunda revolução tecnológica (indústria produtora de bens duráveis de consumo, como o automóvel; produtos petroquímicos, insumos industriais para a agricultura, etc.) do que propriamente a terceira revolução (baseada na energia nuclear e na automação), cuja inovação tecnológica, segundo Mandel, tende a aumentar a composição orgânica do capital, a diminuir a taxa de lucro ao economizar trabalho vivo e a diminuir a produção de mais-valia, levando a uma crise de valorização do capital. Goreneder afirma que há, nas teses de Mandel, um deslocamento temporal em relação aos fatos históricos. “Portanto, as relações postuladas por Mandel entre as revoluções tecnológicas e as ondas longas com tonalidade expansionista nem sempre coincidem com os fatos históricos” (GORENDER apud MANDEL, 1982, p. XX). As considerações de Goreneder não eliminam a validade teórico-analítica de Mandel sobre a processualidade do capitalismo no período pós-guerra e por isso esse autor será adotado nesta tese.

⁴ A composição do capital, segundo Marx (1994) deve ser apreendida sob dois ângulos: “Do ponto de vista do valor, é determinada pela proporção em que o capital se divide em constante, o valor dos meios de produção, e variável, o valor da força de trabalho, e soma global dos salários. Do ponto de vista da matéria que funciona no processo de produção, todo capital se decompõe em meios de produção e força de trabalho viva; essa composição é determinada pela relação entre a massa dos meios de produção empregados e a quantidade de trabalho necessária para eles serem empregados. Chamo a primeira composição de composição segundo o valor, e a segunda de composição técnica. Há estreita correlação entre ambas. Para expressá-la, chamo a composição do capital segundo o valor, na medida em que é determinada pela composição técnica e reflete as modificações desta, de composição orgânica do capital. Ao falar simplesmente de composição do capital, estaremos sempre nos referindo à sua composição orgânica” (p. 712-713). De acordo com Marx, é a força de trabalho quem cria valor mediante o mecanismo da produção de mais-valia e apropriação da mesma pelos capitalistas. Contudo, o

consideravelmente o peso objetivo da classe operária, a força de suas organizações de massa (sobretudo dos sindicatos) e, em relação a um ciclo autônomo de luta de classes em escala internacional, sua combatividade (MANDEL, 1990, p. 27)⁵.

Behring (1998) sintetiza muito bem, na passagem a seguir, como a onda longa com tonalidade expansionista desenvolve seu sustentáculo ao tempo em que cria seu processo de crise:

O período de *expansão* notabiliza-se pelo crescimento da composição orgânica do capital, pelo aumento da taxa de mais-valia (o que pressupõe o recuo do movimento operário) e pela possível baixa dos preços das matérias-primas. Esta situação cria seus próprios *obstáculos*. Com a redução do exército industrial de reserva, tende a se ampliar a resistência do movimento operário, baixando a taxa de mais-valia. Há, ainda, uma generalização da revolução tecnológica, que está na base de todo ciclo de expansão, diminuindo os superlucros extraídos do diferencial de produtividade do trabalho. Nesse contexto, *impõe-se a queda tendencial da taxa de lucros em relação ao conjunto do capital social*. A concorrência é acirrada, bem como a especulação. Há uma estagnação do emprego e da produtividade, o que gera uma forte capacidade ociosa na indústria. Assim, configura-se uma superabundância de capitais e uma escassez de lucros (BEHRING, 1998, p. 166, grifo da autora).

Mandel (1990) afirma que essa crise da economia capitalista não é casual e sim conseqüência de sérias transformações econômicas desenvolvidas durante o longo período de expansão implementado no pós-guerra. Diz o autor que:

Essa expansão tinha dado um impulso poderoso a um novo avanço das forças produtivas, a uma nova revolução tecnológica. Propiciou um novo salto para a concentração de capitais e a internacionalização da produção, as forças produtivas ultrapassando cada vez mais os limites do Estado burguês nacional [...]. A divisão

processo de desenvolvimento capitalista leva a uma mudança na composição orgânica do capital, tendo em vista que há um aumento dos meios de produção em relação à força de trabalho, elevando a produtividade do trabalho. Entretanto, diz Marx “[...] todos os métodos para elevar a força produtiva social do trabalho, surgidos sobre esse fundamento, são ao mesmo tempo métodos para elevar a produção da mais valia ou do produto excedente, que por sua vez é o fator constitutivo da acumulação” (Idem, p. 725-726). A diminuição da força de trabalho produz uma população trabalhadora supérflua relativamente (o exército industrial de reserva), que apesar de supérflua é absolutamente necessária à acumulação capitalista. “Assim, com o progresso da acumulação, vemos que: um capital variável maior põe em movimento maior quantidade de trabalho sem recrutar mais trabalhadores; um capital variável da mesma magnitude põe mais trabalho em ação, utilizando a mesma quantidade de força de trabalho, e, finalmente mobiliza maior quantidade de forças de trabalho inferiores expulsando as de nível superior” (MARX, 1994, p. 738).

⁵ Analisando a crise das relações do modo de produção capitalista no pós-guerra, Mandel (1982, p. 393) afirma: “O capitalismo tardio marca um período histórico do desenvolvimento do modo de produção capitalista em que a contradição entre o crescimento das forças produtivas e a sobrevivência das relações de produção capitalistas assume uma forma explosiva. Essa contradição leva a uma crise cada vez mais acentuada dessas relações de produção.” Para esse autor, o “capitalismo tardio” refere-se à terceira fase do modo de produção capitalista e corresponde a uma sub-fase do período imperialista. “O *Capitalismo Tardio* tenta esclarecer a história do modo de produção capitalista no pós-guerra de acordo com as leis básicas de movimento do capitalismo, reveladas por Marx em *O Capital*” (p. 05).

internacional do trabalho no seio do conjunto dos países imperialistas⁶ progrediu fortemente. Do ponto de vista da organização do capital [...], isso se traduz pelo desenvolvimento das empresas multinacionais, cada uma delas produzindo mais-valia simultaneamente em vários países. Tais empresas atuaram no início da era imperialista essencialmente no setor de matérias-primas. Sua esfera de atividade se estende hoje a quase todos os setores da indústria de transformação propriamente dita. A internacionalização da produção, que, no regime capitalista, toma necessariamente a forma de uma concentração e de uma centralização internacionais do capital sempre mais avançada, resiste cada vez mais às tentativas de os Estados imperialistas nacionais aplicarem com sucesso uma política anticíclica, cujo alcance continua limitado, no essencial, às fronteiras nacionais [...] (MANDEL, 1990, p. 11-12).

Ocorre que as contradições inerentes à economia capitalista se agravam tanto nos países imperialistas quanto nos países semicoloniais ou dependentes (os chamados países do Terceiro Mundo). Assim, a “recessão generalizada expressa, portanto, de modo sintético, o esgotamento da ‘onda longa expansiva’ (que começou no Estados Unidos em 1940, na Europa Ocidental e no Japão em 1948, e durou até o final dos anos 60) [...]” (MANDEL, 1990, p. 13).

O autor afirma que a recessão generalizada que ocorreu nos anos de 1974/75 nos países imperialistas é uma crise clássica de superprodução. “A recessão de 1974/75 é a *conclusão de uma fase típica de queda da taxa média de lucros*”⁷ (p. 23, grifo do autor).

As causas da recessão do período assinalado, segundo Mandel (1990) antecedem ao problema da alta do preço do petróleo; podem ser demonstradas antes mesmo pela diminuição da capacidade produtiva (crescimento da capacidade ociosa da produção da indústria). Um exemplo pode ser visto nos EUA quando da produção de armamentos militares ao invés de produção comum (civil), ou seja, ocorre uma “*não-utilização quase permanente, para fins*

⁶ Harvey (2004, p. 31-32) conceitua *imperialismo capitalista* “como uma fusão contraditória entre ‘a política do Estado e do império’ (o imperialismo como projeto distintivamente político da parte de atores cujo poder se baseia no domínio de um território e numa capacidade de mobilizar os recursos naturais e humanos desse território para fins políticos, econômicos e militares) e ‘os processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo’ (o imperialismo como um processo político-econômico difuso no espaço e no tempo no qual o domínio e o uso do capital assumem a primazia). Com a primeira expressão desejo acentuar as estratégias políticas, diplomáticas e militares invocadas e usadas por um Estado (ou por algum conjunto de Estados que funcionam como bloco de poder político) em sua luta para afirmar seus interesses e realizar suas metas no mundo mais amplo. Com esta última expressão, concentro-me nas maneiras pelas quais o fluxo do poder econômico atravessa e percorre um espaço contínuo, na direção de entidades territoriais (tais como Estados ou blocos regionais de poder) ou em afastamento delas mediante as práticas cotidianas da produção, da troca, do comércio, dos fluxos de capitais, das transferências monetárias, da migração do trabalho, da transferência de tecnologia, da especulação com moedas, dos fluxos de informação, dos impulsos culturais e assim por diante.”

⁷ A lei de tendência à queda da taxa de lucro no modo de produção capitalista está explicitada n’O capital, livro 3, volume IV (MARX, 1987).

civis produtivos, de perto de um terço da capacidade instalada de produção nos Estados Unidos” (p. 26, grifo do autor). O que para o autor é um exemplo clássico de superprodução.

Na conformação do capital no período pós-guerra, a atuação do Estado foi imprescindível para o desenvolvimento da onda longa com tonalidade expansionista. Mandel (1982) afirma que o capital monopolista ao desenvolver uma tendência à superacumulação nas metrópoles e à exportação de capitais, além da propensão dos países imperialistas em dividir o mundo em domínios coloniais, gerou uma demanda de intervenção estatal à medida que houve a necessidade de aumento com as despesas armamentistas e atividades militaristas.

Aliado a essa função, o Estado também foi requisitado, no período imperialista, a gerir os fundos sociais públicos. Isso porque no interior do capitalismo monopolista (especialmente na Europa Ocidental) pôde-se observar o fortalecimento do movimento operário, expresso no aumento do sufrágio universal. O surgimento de diversos partidos da classe trabalhadora pôs a necessidade de um Estado integrador, o que, evidentemente, demanda uma atuação desse Estado em favor daquela classe⁸. Correlato a esse processo, houve um aumento da legislação social, o que para o autor, de certa forma, expressa uma resposta à força do movimento operário, tendo em vista a necessidade de resguardar os interesses do capital frente às manifestações da classe trabalhadora. Por outro lado, a atuação do Estado correspondia ao movimento geral de reprodução ampliada no modo de produção capitalista, posto que visava a manutenção física da força de trabalho, que estava visivelmente ameaçada pela superexploração capitalista. Assim, diz o autor:

A tendência à ampliação da legislação social determinou, por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior dos rendimentos

⁸ Mandel (1982, p. 338) chama atenção para a ilusão que a atuação do Estado, nesses moldes, causa no trabalhador assalariado, posto que vislumbra uma igualdade formal no contexto da cidadania. Essa ilusão dissimula a desigualdade de acesso ao poder político que por sua vez dissimula a desigualdade econômica de classe. Diz o autor: “A burguesia poderia, portanto, derivar vantagens consideráveis dessa forma de integração dos partidos de massa da classe operária na democracia parlamentar burguesa, na medida em que as crises econômicas e sociais não ameaçassem diretamente a sua posição de classe dominante [...]”.

sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista (MANDEL, 1982, p. 338-339).

Behring (1998) assinala que a atuação do Estado nesse período – baseado no aporte keynesiano – não conseguiu evitar a crise do capital, apenas conseguiu atenuá-la através de alguns mecanismos, a saber:

a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho por intermédio da política salarial e do controle de preços; a política fiscal e, dentro dela, os mecanismos de renúncia fiscal; a oferta de crédito combinada a uma política de juros; as políticas sociais (BEHRING, 1998, p. 166, grifo da autora).

No período de expansão, os estados nacionais utilizaram - para conter as crises periódicas advindas da superprodução - o recurso da ampliação do crédito. Contudo, essa medida de expansão creditícia é essencialmente inflacionária. Por isso, à medida que a inflação se expandiu a todos os países imperialistas, resultando no enfraquecimento do sistema monetário internacional, todos os governos desses países passaram a efetivar, ao mesmo tempo, uma política antiinflacionária, o que levou a uma nova sincronização da produção industrial, em nível internacional (MANDEL, 1990).

Mandel (1990) demonstra que a crescente dívida dos países terceiro mundistas está relacionada a um fenômeno de maior importância que é a *expansão do crédito como motor da economia do capitalismo tardio*, desenvolvido no período pós-guerra. Diz o autor:

Longe de resultar da imperícia dos países subdesenvolvidos, de suas classes proprietárias ou de seus governos, a dívida não é senão uma manifestação particular do papel-chave que a inflação do crédito – e, portanto, a expansão de todas as formas de dívidas – tem representado para estimular o crescimento (ou, melhor, para retardar a crise) após a II Guerra Mundial em todos os segmentos capitalistas (MANDEL, 1990, p. 275).

O mesmo autor afirma que dentre os mecanismos utilizados para amortecer, no curto prazo, a intensidade das contradições fundamentais do capitalismo contemporâneo encontram-se o *aumento da dívida pública* à medida que esta permite diminuir, ainda que por

um curto tempo, a *crise fiscal do Estado*, isto é, minimizar a distância entre o crescimento dos gastos públicos e o crescimento das receitas do Estado.

Mesmo com o recurso da intervenção estatal, Mandel (1990) afirma que os capitalistas tiveram dificuldades, a partir dos anos 60, de equilibrar o aumento da composição orgânica do capital através do aumento da taxa de mais-valia, resultando na queda da taxa média de lucros e na inversão da “onda longa expansiva”⁹.

É nesse cenário que se interpõe a necessidade de financiamentos externos como forma de garantir a reprodução ampliada do capital, onde os organismos internacionais têm papel fundamental, tal é a perspectiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

1.2 BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO: A GÊNESE

Os antecedentes da fundação do BID remontam aos fins do século XIX, quando foi realizada, em Washington, a Primeira Conferência Internacional Americana (1889-1890), na qual foi elaborada uma proposta de criação de uma entidade bancária de caráter privado voltada a facilitar o comércio entre os países que participavam da União Pan-Americana. A idéia principal do pan-americanismo desse período era criar vínculos comerciais e de investimentos privados entre os Estados Unidos e os países da América Latina (HERRERA, 1971).

⁹ Mandel (1990) sinaliza que entre os anos 80/82 houve um segundo momento de recessão generalizada no âmbito da economia capitalista internacional, depois da Segunda Guerra Mundial. Da mesma forma que a recessão anterior (74/75), esta foi iniciada nos Estados Unidos, havendo uma diminuição da produção industrial e do emprego no início dos anos 80. Em linhas gerais, esta recessão foi provocada pela baixa da taxa média de lucro associada a uma queda no investimento produtivo.

Entretanto, segundo Chiriboga (1978)¹⁰, os Estados Unidos ofereceram resistência à criação da referida entidade bancária, motivo pelo qual os países latino-americanos passaram a exercer um tipo de pressão moral e política que tinha por objetivo solicitar o apoio daquele país na constituição do Banco, levando em conta seu poderio econômico mundial.

Essa proposta somente iria ganhar força no período subsequente à Segunda Guerra Mundial, após a criação de organismos-chave para os países capitalistas nesse período (em especial os Estados Unidos), como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Nesse contexto, o Brasil - de acordo com o primeiro presidente do BID (Felipe Herrera) – teve papel importante na formação desse Banco. Isso porque em 1957, o presidente Juscelino Kubitschek¹¹ propôs a fundação da Operação Pan-americana, a qual permitiu que os EUA “decidissem reexaminar a sua política de cooperação para o desenvolvimento econômico e social da América Latina” (HERRERA, 1971, p. XXX).

Couto (2000) afirma que o presidente Kubitschek colaborou para a constituição do BID à medida que teve a capacidade de “sensibilizar” e convencer o governo americano a apoiar o desenvolvimento regional. Sendo que o argumento da “sensibilização” baseava-se na necessidade de combater a propagação do socialismo, tendo em vista que o contexto vivido, na época, era o da guerra fria.

Cardoso (1978) demonstra que tendo em conta o contexto da guerra fria e a constante ameaça do socialismo, o governo JK assumiu certa liderança entre os países da América

¹⁰ Este autor foi um dos primeiros a escrever a respeito das intervenções do BID na América Latina e pode ser considerado um de seus apologistas.

¹¹ Na época da constituição do BID, o Brasil era governado pelo Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960), onde o País vivia o período *desenvolvimentista*. Com base no *Plano de Metas* que visava o desenvolvimento integrado do país, mediante o crescimento da indústria, a ampliação do sistema de transportes e a modernização da agricultura, esse governo desenvolveu um amplo processo de industrialização – especialmente a indústria automobilística -, aliado a um programa de desenvolvimento econômico que primava pelos setores de energia, transportes, indústria de base e de bens de consumo. Tem destaque, nesse momento do processo de industrialização brasileira, a maior influência do capital estrangeiro, sobretudo dos Estados Unidos, com a utilização do recurso ao financiamento externo para o fomento da industrialização, especialmente o recurso do Fundo Monetário Internacional, criado naquele país, em 1945 (TEIXEIRA, 2000).

Latina, vinculando-se ao bloco ocidental. A Operação Pan-Americana proposta por esse governo tinha por objetivo rever a política interamericana visando o fortalecimento do continente em face da perspectiva do socialismo. É assim que há uma articulação do Brasil com o governo norte-americano no sentido de enfrentar o “inimigo comum”.

Levando em consideração as condições de subdesenvolvimento e de grave pobreza por que passava o país, o discurso do Presidente JK centrava-se na perspectiva do *desenvolvimento*, motivo pelo qual propunha o crescimento econômico – especialmente com base na industrialização -, para que o país pudesse sair do estado de atraso em que vivia (CARDOSO, 1978)¹².

Após apreciação e análise das diretrizes da Operação Pan-Americana, que propunha a formação de uma organização financeira de caráter regional latino-americana, os Estados Unidos concordaram, em 1958, em participar dessa organização. Para tanto, foi constituída uma comissão de técnicos que, tomando por base o estatuto do Banco Mundial, tinha por objetivo formular os termos do convênio da referida organização financeira. Em 8 de abril de 1959, foi firmado *ad referendum* o Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, entrando em vigor em 30 de dezembro do mesmo ano¹³.

O BID nasce com o objetivo de potencializar a integração econômica regional (da América Latina) mediante aceleração do desenvolvimento econômico de seus países membros. Nas palavras de Chiriboga (1978, p. 07), o Banco, em sua constituição, era

¹² De acordo com Cardoso (1978, p. 93-94) a primeira Mensagem ao Congresso Nacional, elaborada no governo JK, em 1956, explicitava suas intenções quanto aos rumos do país diante da crise vivenciada naquele momento: “Diz ele: ‘Acentua-se [...] a fase de transição de nossa economia, do estágio predominantemente agropecuário, para o estágio da industrialização intensiva, quando já se impõe evoluir da prática, quase exclusiva, das simples indústrias de transformação, para as indústrias de base.’ [...] Pretende ‘ampliar, estimular e fundar as indústrias de que o Brasil necessita para sua completa e verdadeira libertação econômica: a indústria siderúrgica, a metalúrgica, a produção de cimento, a fabricação de fertilizantes, a mecânica pesada, e a química de base, entre outras.’”

¹³ À época de sua fundação, o BID era composto por 19 países membros (da América Latina), quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela; e os Estados Unidos (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2005a).

considerado como o “motor financeiro do desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos em processo de crescimento”¹⁴ (tradução minha).

A estrutura financeira do Banco destinada ao financiamento de empréstimos aos seus países membros constituía-se, inicialmente, dos *recursos ordinários* (provenientes da subscrição de capital dos países membros) - para empréstimos e investimentos de caráter estritamente econômico -, e do *fundo para operações especiais* (FOE), também chamado de *recursos brandos* – para empréstimos de caráter social.

Na organização inicial de funcionamento do BID tem destaque: 1) a disponibilidade de *assistência técnica* aos países membros, no sentido de identificar as demandas prioritárias de investimento e de orientar os projetos na solicitação do financiamento¹⁵; 2) o financiamento do *setor privado* sem a garantia dos governos nacionais, isto é, os empréstimos poderiam ser feitos diretamente às empresas privadas, sem a interveniência do poder público; 3) apenas os países participantes da Organização dos Estados Americanos (OEA) estariam habilitados a serem membros do Banco, o que será modificado posteriormente, com a inclusão de países de outros continentes; 4) as decisões sobre as atividades do Banco são tomadas na *Assembléia de Governadores*, na qual cada país membro deveria nomear um *Governador* e um *Suplente* para os encontros anuais que seriam realizados na capital de um desses países; 5) a sede da instituição foi instalada – não por acaso - na capital dos Estados Unidos.

Em sua gênese, o financiamento do BID, isto é, a dimensão operativa de seu financiamento estava voltada, segundo documentos do Banco, a projetos notadamente de cunho econômico. A ênfase do financiamento, portanto, estava no investimento privado de

¹⁴ Rossetto (1993) chama atenção de que embora os organismos internacionais (como é o caso do BID) tenham assegurado – especialmente nos primeiros anos de sua atividade - que os financiamentos de políticas aos países subdesenvolvidos visem à promoção do desenvolvimento econômico, o combate à pobreza e a busca de melhoria das condições de vida, uma análise mais detalhada permite observar que a preocupação com a “ajuda” a esses países está alinhada ideologicamente aos interesses dos Estados Unidos – sobretudo após a ascensão de Fidel Castro ao governo cubano – em limitar o avanço do comunismo e em contribuir ao avanço do capitalismo nos referidos países.

¹⁵ Esse é um tema de especial importância dentro da discussão da influência do BID na direção de política econômica e social da América Latina e será abordado quando da análise da relação do Banco com o Brasil, a partir dos anos 90.

projetos, tendo em vista que de seu capital inicial de 1 bilhão de dólares, 850 milhões correspondiam ao capital ordinário (destinado ao setor privado) e o restante, 150 milhões, referia-se ao Fundo de Operações Especiais (destinado a projetos de cunho social)¹⁶ (HERRERA, 1971).

Desde logo, o BID demonstrava uma das determinações de seu financiamento: orientar em qual direção os países da América Latina deveriam seguir no que se refere ao desenvolvimento econômico desses países. A análise dos dez primeiros anos de atuação do Banco, por seu primeiro presidente, parece ir ao encontro dessa assertiva:

[...] a aplicação das políticas do Banco tem contribuído para a reorientação setorial e geográfica do investimento na América Latina, especialmente no que se refere ao financiamento com recursos de origem externa. Assim, quando o BID iniciava as suas operações, grande parte do financiamento externo recebido pela Região estava vinculada à execução de obras de infra-estrutura, ao passo que agora a sua intervenção conseguiu estabelecer uma relação mais equilibrada entre os investimentos neste campo e os projetos relacionados com os setores produtivos, isto é, a indústria e a agricultura (HERRERA, 1971, p. XL).

O financiamento a projetos privados de investimento constituía-se na atividade fundamental do Banco nos primeiros anos de sua atuação. Entretanto, os recursos destinados a projetos sociais (*recursos brandos*) apresentam uma tendência de crescimento, pois significavam, após dez anos de atuação do Banco, dois terços de sua carteira de crédito. Sendo que nesse período, 30% desse recurso haviam sido aplicados em projetos da área social, tais como: habitação e desenvolvimento urbano, saneamento ambiental e educação.

Em termos históricos, essa tendência de crescimento de recursos para investimentos sociais no interior do Banco decorre de uma articulação política entre os países latino-americanos e o presidente dos Estados Unidos, em 1960, onde foi apresentada “de maneira dramática, a necessidade de os países membros do sistema interamericano fazerem um esforço de inusitadas proporções para o fim de atender às justas demandas sociais das grandes

¹⁶ Essa informação é importante pois, como veremos posteriormente, no transcorrer de suas atividades, o BID passa a destinar a maioria de seus recursos aos setores sociais tendo em conta as transformações socioeconômicas e políticas ocorridas a partir dos anos 70.

massas latino-americanas” (HERRERA, 1971, p. XLII). Em decorrência, foi assinada a *Ata de Bogotá*, nesse mesmo ano, na qual os Estados Unidos dispuseram de seu orçamento o montante de 500 milhões de dólares a serem aplicados em projetos que redundassem no desenvolvimento rural, na produção de habitação e projetos de educação e saúde. Sendo que o BID ficou responsável por administrar a maioria desse recurso - 394 milhões de dólares – destinado à constituição de Fundo Fiduciário de Progresso Social, o qual deveria facilitar o crescimento social e econômico dos países da América Latina.

É claro que a preocupação dos países latino-americanos, bem como a dos Estados Unidos, no atendimento das *justas demandas sociais das massas latino-americanas* não se fez aleatoriamente. A crescente pobreza latino-americana era em si uma ameaça à expansão capitalista, posto que poderia permitir a aceitação das idéias difundidas pelo bloco socialista¹⁷.

Nota-se nos documentos que avaliam a atuação do BID nesse momento, que havia uma clara preocupação com as possíveis *tensões sociais* tendo em conta a situação de atraso (e conseqüentemente, da situação de pobreza) de grande parte dos países da América Latina e cujas tensões sociais podem ser associadas ao perigo do *avanço comunista* nessa região:

[...] o atraso de uma parte do território pode criar sérios problemas a toda a coletividade, como também no continente, [...] nações de notório subdesenvolvimento podem significar perigosos desajustes e tensões para o futuro econômico, político e social de nossa comunidade de nações (HERRERA, 1988, p. 15, tradução minha).

Outra característica do Banco no que se refere às suas primeiras ações diz respeito aos financiamentos de nível global – que se diferencia de projetos específicos, tais como: habitação, saúde - que incluem a aprovação de projetos que façam parte dos *Programas*

¹⁷ É assim que se propaga - especialmente a partir do governo JK - a idéia de segurança para o desenvolvimento. Cardoso (1978, p. 138) ao referir-se à política desse governo, afirma que: “Internamente, como a primeira suposição é de que seja a miséria a principal responsável pela aceitação de idéias subversivas, surge como uma questão de segurança a promoção do desenvolvimento [...]”. Em seguida, afirma a autora: “O objetivo primeiro do desenvolvimento segundo esta ideologia é o do combate ao comunismo. JK assim o colocou para o mundo, logo que foi reconhecido como Presidente eleito do Brasil: ‘Durante vinte dias deixei claro (nos Estados Unidos, na Holanda, na Inglaterra, na Bélgica, na França, na Itália, na Alemanha e em visitas de afetuosa historicidade ou espiritual que fiz a Portugal, Espanha e ao Santo Padre Pio XII), que o intuito básico do Programa de Metas era defender o nosso modo de viver contra a ofensiva de ideologias opostas a nossas crenças cristãs e a nossas instituições democráticas’” (p. 149).

Nacionais de Desenvolvimento dos governos centrais, isto é, do planejamento macro dos países da América Latina, como por exemplo, os *Planos Plurianuais*. Disto decorre um envolvimento do BID nos assuntos referentes à orientação para a elaboração dos programas nacionais, para o que, gradativamente, vai formando-se dentro do Banco a necessidade de técnicos e/ou especialistas (*expertos*) de alto nível com o intuito de conhecer e analisar a realidade da Região no que toca aos seus problemas econômicos e sociais, contribuir na formulação dos programas e estabelecer a prioridade do investimento¹⁸.

A integração econômica da América Latina constitui-se em outra particularidade do BID presente na gênese e nos primeiros anos de seu desenvolvimento. A intenção dessa política de integração era orientar os países membros – que faziam parte da América Latina – a utilizarem eficazmente seus recursos a fim de promover o crescimento econômico em sintonia com o comércio exterior.

Na esteira dessa política de integração, foram criados no interior do Banco, em 1965, o *Instituto para a Integração da América Latina* (Intal) e o *Fundo de Pré-investimento para a Integração da América Latina*, sendo que o primeiro teria a função de treinamento, pesquisa e assessoria no que se refere à integração dos países latino-americanos. Observa-se que, em especial, a criação do INTAL coaduna-se com os objetivos do Banco, acima referidos, no que tange à formação de pessoal dotado de capacidade técnica para estudo, identificação de problemas e posterior orientação para definição de políticas em nível regional.

O primeiro presidente do BID - Felipe Herrera - avalia que após dez anos de trabalho, o Banco tem a capacidade de influenciar no processo de desenvolvimento competitivo de seus países membros pertencentes à América Latina; de ser um *agente de mudança* no que se refere às estratégias, aos setores e às técnicas de desenvolvimento econômico e social dessa região e; principalmente, *de contribuir com os rumos a serem tomados pelas economias*

¹⁸ Importante assinalar essa característica tendo em vista que, a partir dos anos 90, o estudo e análise dos problemas econômico-sociais e políticos da América Latina, bem como a orientação de políticas aos governos centrais, terão enorme peso nos rumos tomados por esses países, em função da relação estabelecida com o BID.

latino-americanas, com destaque especial para o planejamento como um elemento definidor de políticas regionais:

Para êste efeito, o Banco terá que intensificar o seu apoio ao processo de planejamento das economias latino-americanas; à formulação de políticas deliberadas de desenvolvimento dos recursos produtivos da comunidade; aos esforços dos países para mobilizar os seus recursos internos, organizar os seus mercados de capitais e melhorar a sua participação na captação de recursos financeiros externos; aos esforços de planejamento social, com interêsse especial na implementação do desenvolvimento urbano; a melhora dos níveis educacionais, científicos e tecnológicos e, finalmente, à consolidação e modernização das instituições, tanto no setor público, quanto no setor privado (HERRERA, 1971, p. LXI).

Pode-se observar que em sua gênese, e nos primeiros anos de intervenção, os objetivos expressos pelo BID centravam-se no crescimento econômico dos países atrasados, notadamente o crescimento de nível regional. Não havia, no início da atuação do BID uma setorização de políticas. A ênfase estava mais na política econômica e os principais interlocutores seriam as empresas privadas e os estados nacionais, como é o caso do Brasil. Ocorre que na entrada dos anos 90 e início do século XXI a incidência do Banco, em termos de orientação de políticas, será maior sobre o poder público com um claro enfoque na setorização de políticas, no contexto dos ajustes estruturais, como se verá posteriormente.

Contudo, para compreender a atuação do BID no período em questão cabe a apreensão dos giros empreendidos pelo capital – no espectro econômico, político e social – a partir dos três últimos decênios do século XX.

1.3 O CENÁRIO CAPITALISTA A PARTIR DOS ANOS 70: AJUSTES ESTRUTURAIS E ATUAÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA AMÉRICA LATINA

Os anos 70 caracterizam um período de significativas transformações no interior da ordem burguesa. Conforme assinalado anteriormente, o capitalismo da era dos monopólios sofreu uma crise generalizada, atingindo os países imperialistas, marcando o esgotamento do

período de acumulação capitalista considerado como uma “onda longa expansionista”, desenvolvida no contexto da Segunda Guerra Mundial (MANDEL, 1990).

Sobre as mudanças ocorridas no cenário capitalista, especialmente a partir dos anos 70, Harvey (1992) dirá que esse período expressa uma transição da produção baseada no fordismo – que marcou a expansão da acumulação capitalista do pós-guerra - para um regime de acumulação “flexível”, manifestando, por sua vez, a crise do capitalismo. Diz o autor:

Aceito amplamente a visão de que o longo período de expansão de pós-guerra, que se estendeu de 1945 a 1973, teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico, e de que esse conjunto pode com razão ser chamado de fordista-keynesiano. O colapso desse sistema a partir de 1973 iniciou um período de rápida mudança, de fluidez e de incerteza [...]. Mas os contrastes entre as práticas político-econômicas da atualidade e as do período de expansão do pós-guerra são suficientemente significativos para tornar a hipótese de uma passagem do fordismo para o que se poderia ser chamado regime de acumulação ‘flexível’ uma reveladora maneira de caracterizar a história recente [...] (HARVEY, 1992, p. 119).

Para Harvey (1992), esse tipo de acumulação flexível contrapõe-se à forma rígida de produção fordista. Há uma maior flexibilidade nos processos de trabalho, mercados de trabalho, produtos e padrões de consumo. É marcado pelo aparecimento de novos setores produtivos, novos mercados, com alta inovação comercial, tecnológica e organizacional. Esse tipo de acumulação também se caracteriza pela intensa mudança nos padrões de desenvolvimento desigual entre os setores produtivos, bem como entre as diversas regiões, resultando na criação de empregos no setor de serviços e um desenvolvimento industrial em países considerados subdesenvolvidos.

Fiori (1998) assinala que nos anos 80 as transformações ocorridas no mundo capitalista foram impulsionadas pelas transformações referentes à globalização financeira. As decisões estatais tais como: a revalorização do dólar pelo banco central norte-americano (em 1979), o fim do controle do movimento de capitais, ao lado da liberação das taxas de juros pelos governos americano e inglês facilitaram essas transformações. Além disso, realizou-se um processo de desregulamentação monetária e financeira que teve como consequência o

surgimento dos mercados de obrigações articulados em nível internacional, onde os governos financiam seus déficits “colocando títulos da dívida pública (sic) nos mercados financeiros globais e transformando-se em reféns da ‘ditadura dos credores’” (FIORI, 1998, p. 91).

Afirma o autor que nos anos 90 os países por ele considerados “emergentes” (os da América Latina e os do ex-mundo socialista) passam a incorporar-se ao cenário financeiro e globalizado.

É a hora em que se universaliza a revolução neoliberal, promovendo por todos os lados a desregulação e a abertura das economias nacionais, permitindo que a globalização financeira alcance uma dimensão territorial sem precedentes, mesmo quando não inclua a maior parte dos estados nacionais. É a hora da incorporação dos estados menos industrializados, de forma que, depois de duas décadas de internacionalização financeira, os estados mais frágeis e as elites mais submissas foram se resignando a compor com esta nova realidade competindo pelos novos investimentos através de políticas mais agressivas de desregulação econômica e desoneração fiscal, tão mais predatórias quanto mais embaixo estiverem na escala de risco dos ‘mercados emergentes’ (FIORI, 1998, p. 91-92)¹⁹.

Nessa direção, Antunes (2000) demonstra que, de fato, a partir dos anos 70 o capitalismo passou a sinalizar mais uma crise que reflete o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado no fordismo/keynesianismo, com uma significativa queda da taxa de lucro; esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção; hipertrofia da esfera financeira em detrimento do capital produtivo; maior concentração de capitais; crise do Estado de bem-estar; aumento das privatizações e flexibilização do processo produtivo. Sobre as alterações na forma de acumulação capitalista e as modificações operadas no âmbito do processo de trabalho, diz Netto (1996, p. 92-93):

¹⁹ Santos e Silveira (2003, p. 185) demonstram que no mundo atual as bases materiais e políticas têm possibilitado uma transformação nas formas de circulação do dinheiro, gerando assim novos modos de acumulação. De uma parte, os avanços nas telecomunicações, na eletrônica e na informática permitiram a interconexão das bolsas, dos bancos e das praças financeiras, em tempo real, facilitando uma circulação rápida de diversos tipos de dinheiro. De outra parte, a situação política estabelecida com a desregulação, favorece os fluxos de dinheiro acima das fronteiras nacionais, impondo leis internacionais aos territórios nacionais. “Na realidade, as novas regras do jogo nas finanças não negligenciam as fronteiras nacionais, mas as tornam outra fonte de lucro, uma vez que são as grandes empresas mundiais que estabelecem os umbrais e ganham com as conversões entre sistemas monetários, balanços do comércio exterior, juros, pagamento de *royalties* e outros instrumentos da macroeconomia. E a concessão a essas políticas globais não cria senão ilusoriamente o enraizamento dos capitais [...]”

Não é preciso muito fôlego analítico – para quem conhece a projeção marxiana acerca da relação ciência/produção, cada vez mais confirmada pela dinâmica capitalista – para concluir que a revolução tecnológica tem implicado uma extraordinária economia de *trabalho vivo*, elevando brutalmente a *composição orgânica do capital*. Resultado direto (exatamente conforme a projeção de Marx): *crece exponencialmente a força de trabalho excedentária em face dos interesses do capital* [...]. O capitalismo tardio, transitando para um regime de acumulação ‘flexível’, reestrutura *radicalmente* o mercado de trabalho, seja alterando a relação entre excluídos/incluídos, seja introduzindo novas modalidades de contratação (mais ‘flexíveis’, do tipo ‘emprego precário’), seja criando novas estratificações e novas discriminações entre os que trabalham (cortes de sexo, idade, cor, etnia) [...]. A exigência crescente, em amplos níveis, de trabalho vivo superqualificado e/ou polivalente [...], bem como as capacidades de decisão requeridas pelas tecnologias emergentes [...], coroa aquela radical reestruturação – reestruturação que, das ‘três décadas gloriosas’ do capitalismo monopolista, conserva os padrões de exploração, mas que agora se revelam ainda mais acentuados, incidindo muito fortemente seja sobre o elemento feminino que se tornou um componente essencial da força de trabalho [...], seja sobre os estratos mais jovens que a constituem [...], sem esquecer os emigrantes que, nos países desenvolvidos, fazem o ‘trabalho sujo’ (grifo do autor)²⁰.

Paralelamente às transformações verificadas no aspecto produtivo, e absolutamente a ele articulado, tem-se um processo de ajustes no âmbito do Estado, com o avanço do que tem sido denominado de neoliberalismo, que opera uma redução nos gastos sociais públicos, afetando diretamente a reprodução da força de trabalho.

1.3.1 As modificações na órbita do Estado: os ajustes estruturais

As transformações no âmbito do Estado conectam-se às mutações verificadas no mundo capitalista ocidental em fins da década de 60 e início da de 70, quando ocorre a denominada crise do Estado de bem-estar. Essa crise expressa, na concepção de Netto (2001, p. 69), “a *curva decrescente* da eficácia econômico-social da ordem do capital” (grifo do autor).

²⁰ A passagem a seguir mostra como a crise do capital gera conseqüências infortúnias não somente nos países subdesenvolvidos, como nos próprios países ricos: “Mesmo nos países imperialistas, o crescimento do desemprego e a inflação persistente fizeram ressurgir a fome em uma proporção que não se conhecia há muitos anos. Nos Estados Unidos, fontes oficiais estimam que cerca de 10 milhões a 20 milhões de habitantes são cronicamente subalimentados. O destino dos aposentados que vivem de pensões miseráveis causa pena em países como Grã-Bretanha, França, Itália, Espanha. Na Andaluzia, não longe do paraíso turístico da Costa del Sol, famílias de 300.000 trabalhadores agrícolas em desemprego sazonal persistente devem se contentar durante uma boa parte do ano com uma refeição ordinária composta de pão seco e tomates” (MANDEL, 1990, p. 116-117).

Significa que o fundamento do arranjo sócio-político típico do padrão de acumulação experimentado no pós-guerra – o *Welfare State* – torna-se problemático quando se desenvolve a reversão desse padrão na passagem da onda longa expansionista para a onda depressiva (NETTO, 2001, p. 70).

De acordo com Netto (2001, p. 70), a crise do Estado de bem-estar social vai além do esgotamento de um arranjo sócio-político formatado no interior da ordem burguesa: ela demonstra que a dinâmica desta ordem chegou a um nível no qual a sua reprodução tende a requerer a extinção dos ganhos sociais e dos controles mínimos cedidos (ao trabalho) pelo capital no âmbito daquele arranjo. “Sinaliza que o arranjo sócio-político do *Welfare State* constituiu uma *possibilidade* da ordem do capital que, pela lógica intrínseca desta última, converte-se agora num *limite* que ela deve franquear para reproduzir-se enquanto tal [...]”

Nesse cenário, a ordem do capital cria novas formas de legitimação política e econômica para sustentar seu processo de produção e reprodução. Assim formatam-se as bases do chamado neoliberalismo, que tem na década de 40 seu marco histórico, na Europa e na América do Norte, exatamente onde o capitalismo estava mais desenvolvido, sendo um claro contraponto à teoria keynesiana, e, principalmente, ao Estado de bem-estar europeu. O texto de Friedrich Hayek, escrito em 1944 - “O caminho da servidão” – tem forte impacto na “doutrina” neoliberal, cujo conteúdo dizia respeito aos mecanismos de mercado, que não deveriam ser limitados por parte do Estado. Este inibia a liberdade dos agentes econômicos, impedindo a livre concorrência de mercado (Anderson, 1996).

De acordo com a concepção neoliberal, a regulação da relação capital/trabalho, operada pelo Estado de bem-estar, era prejudicial ao capitalismo tendo em vista que os movimentos e os sindicatos operários possuíam um relativo poder de negociação frente ao Estado, requerendo um aumento com os gastos sociais, mediante políticas sociais, que facilitassem a

reprodução da força de trabalho. Nesse aspecto, os gastos sociais com os trabalhadores estariam levando os capitalistas a diminuir seus lucros.

Nessa perspectiva, o neoliberalismo propunha a diminuição do poder dos sindicatos; dos gastos sociais, bem como o enfraquecimento da intervenção do Estado na economia. Os governos deveriam ter como meta principal a estabilidade monetária. Para tanto, seria imperiosa “uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com o bem-estar, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos” (ANDERSON, 1996, p. 11)²¹.

O trabalho de Soares (2002) contribui para elucidar, no contexto dos anos 90, a refuncionalização do Estado, este que é ao mesmo tempo o alvo e o mentor dos ajustes estruturais compatíveis com a escala de produção e reprodução do capital nesse período.

A autora enuncia que o processo de internacionalização dos mercados, dos complexos produtivos e da propensão à unificação monetária e financeira, redundou na perda de autonomia dos Estados nacionais, fragilizando suas políticas econômicas e precarizando suas políticas sociais.

As orientações de política (monetarista e neoliberal) permitem apreender o sentido da crise do Estado capitalista a partir do final dos anos 70, a qual está absolutamente vinculada à crise geral de um modelo social de acumulação (capitalista) – conforme referido anteriormente -, sendo que o modelo estrutural utilizado para a saída dessa crise – o neoliberalismo – traz em seu cerne uma série de consequências prejudiciais aos trabalhadores: o trabalho informal, o desemprego, o subemprego, a total desproteção ao trabalho, além de uma “nova” pobreza, o que permite uma reprodução precária da força de trabalho que é funcional ao modelo de acumulação contemporâneo (SOARES, 2002).

²¹ Sobre o neoliberalismo, dentre as inúmeras obras que tratam do assunto em perspectivas diferentes e até divergentes, consultamos: Draibe (1993); Laurell (1997); Teixeira; Oliveira (1998).

Portanto, para a autora o *ajuste neoliberal* não tem apenas um sentido econômico, ele expressa uma rearticulação global do campo político-institucional e das relações sociais. Para tanto, é arquitetado um projeto de “reintegração social” voltado particularmente para os *pobres*, que passam a ser considerados, na perspectiva desse projeto, alvo de políticas focalizadas de assistência - se quiser, de *políticas mínimas* – ao tempo em que se reproduz, ideologicamente, a lógica individualista de que no âmbito do mercado é natural que haja ganhadores e perdedores, os que conseguem ter acesso a esse mercado e os que, evidentemente, ficam do lado de fora.

Seguindo sua argumentação, Soares (2002) demonstra que o modelo de acumulação contemporâneo gera um recrudescimento na concepção de cidadania²², com a perda de direitos sociais (componentes do Estado de bem-estar social) e uma desproteção da força de trabalho.

No âmbito econômico, os ajustes estruturais voltam-se a orientar, especialmente nos países da América Latina, políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado, as quais em última instância pretendem, no curto prazo, *reduzir o déficit fiscal*, diminuindo o gasto público e incentivar uma política monetária para baixar a inflação. Essas políticas visam, em médio prazo, transformar as exportações em impulso de crescimento, liberalizar o comércio

²² Segundo a concepção de Marshall (1967), a cidadania seria composta pelos direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis, alcançados no século XVIII, dizem respeito aos direitos individuais de liberdade, propriedade, de ir e vir, direito à justiça; os direitos políticos, conquistados no século XIX, são os direitos individuais que se exercem coletivamente e correspondem ao direito de participar no exercício do poder político (no parlamento ou nos conselhos do governo local); os direitos sociais, obtidos no século XX, relacionam-se ao bem-estar econômico (garantia de acesso aos meios de vida) e equivalem aos direitos na área da educação e dos serviços sociais. Para este autor, o exercício da cidadania depende da existência de um Estado de bem-estar liberal-democrático, este que deveria garantir os direitos civis, políticos e sociais a todos os cidadãos, para que estes pudessem se sentir participantes da vida em sociedade. A cidadania é um meio de atenuação das desigualdades sociais, onde os indivíduos devem ser livres e iguais perante a lei e pertencentes a uma comunidade nacional em que o Estado deve manter a ordem política. Kymlica e Normam (1997) ressaltam que embora Marshall seja influenciado pela matriz liberal, ele escreve no contexto do desenvolvimento do Estado de bem-estar (do pós-guerra), onde o acesso aos direitos representa um meio para o status de cidadão. Nesse sentido, a concepção de cidadania de Marshall é criticada pelos teóricos neoliberais, especialmente quanto à atuação do Estado de bem-estar face à garantia de direitos sociais. Segundo a concepção neoliberal, esse Estado tornou os membros passivos e dependentes dos serviços oferecidos pela burocracia estatal, motivo pelo qual os direitos deveriam associar-se às obrigações. Aqueles que dependiam dos programas sociais oferecidos pelo Estado, deveriam responsabilizar-se pelo seu auto-sustento. Em contraponto, os teóricos neoliberais dirão que os indivíduos têm o livre arbítrio para vislumbrar possibilidades de melhoria de sua vida. Nessa direção, a garantia dos direitos sociais não deve estar sob a responsabilidade do Estado.

exterior, fragilizar as regulações do Estado ao mesmo tempo em que devem fortalecer o mercado e incentivar o investimento privado²³. Ocorre que

O modelo neoliberal, que propõe para a América Latina a liberalização comercial e financeira a todo custo, entra em aberta contradição com o intenso neoprotecionismo nos países centrais. Na realidade, esse modelo de caráter monetarista se reduz à instalação de políticas macroeconômicas que têm por objetivo restabelecer o equilíbrio da balança de pagamentos (para pagar a dívida externa e as importações) e controlar a inflação através de medidas recessivas. Por outro lado, a suposta integração na economia internacional por meio dessa liberalização pressupõe que a indústria nacional desses países não só não seria afetada, como aumentaria a sua *competitividade* e a sua *eficiência*. Tudo isto produto apenas das ‘forças livres do mercado’ e sem a interferência do Estado (SOARES, 2002, p. 15-16).

Soares (2002) chama a atenção para a natureza desigual do modelo implantado sob as bases neoliberais. O desenvolvimento produtivo é caracterizado pela concentração, em poucos países, das mudanças tecnológicas e pela desigual repartição dos ganhos do progresso técnico e dos custos sociais das políticas de ajuste. Os países da periferia são os que, efetivamente, pagam os custos sociais, havendo uma precarização das conquistas sociais referentes ao período pós-guerra (relacionadas ao Estado de bem-estar social)²⁴.

No desenho da crise do Estado para a qual são reservadas as políticas de ajuste, está presente a crise de natureza fiscal que se agrava, especialmente, a partir da relação dos Estados Unidos com os países periféricos. Isso porque crescem os serviços financeiros externos e/ou internos da dívida pública, os quais resultam de operações feitas (pelos governos nacionais) com títulos de dívida pública nos mercados como forma de equilibrar o balanço de pagamentos. No entanto, esse tipo de transação financeira tem levado ao *“agravamento da distribuição de renda e da riqueza nacional no interior dos países, gerando*

²³ A esse respeito, afirmam Santos e Silveira (2003, p. 305): “O próprio fato da globalização e a subordinação ao mercado dito global, conferindo um novo papel ao mercado, pode ser apontado como uma das causas do desequilíbrio do pacto federativo, já que a União precisa reunir forças mais concentradas e maciças para operacionalizar a economia globalizada. Isso tem um preço, que é o seguinte: para fazê-lo, tanto a nação quanto o território devem ser desconsiderados, enquanto o próprio Estado renuncia às funções de regulação social e privilegia o seu papel de suporte da expansão das lógicas monetaristas.”

²⁴ Por sua vez, Soares (2002) lembra que não são somente nos países periféricos que os custos sociais do ajuste são desiguais. Também os países centrais apresentam expressivas taxas de desemprego, resultado da flexibilização produtiva, como é o caso dos Estados Unidos e da Inglaterra, representando a crise estrutural do mercado de trabalho no capitalismo contemporâneo.

a maior concentração de riqueza privada já vista na história do capitalismo” (SOARES, 2002, p. 20, grifo da autora).

É assim que se constrói, segundo Soares (2002), uma ideologia que falsifica a realidade no que se refere à ineficiência do Estado. São os Estados nacionais que, verdadeiramente, pagam, através dos recursos públicos advindos da arrecadação da própria população empobrecida, a infra-estrutura física e social que vem enriquecendo cada vez mais os que podem participar do paraíso fiscal.

O trabalho de Behring (2002) é uma referência importante para que se apreendam as requisições feitas ao Estado no âmbito da economia capitalista contemporânea, em particular o Estado brasileiro. Afirma a autora que, em relação ao Estado, se está processando uma verdadeira *contra-reforma* “*que implica um profundo retrocesso social, em benefício de poucos*. Esta caracterização relaciona-se ao abandono das possibilidades de ruptura com a heteronomia e de uma redemocratização política e econômica inclusiva dos trabalhadores e da maioria da população brasileira” (p. 16, grifo da autora).

Por sua vez, essa *contra-reforma* conecta-se às políticas neoliberais, estas que possuem certas orientações – atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade - que são articuladas, tendo em conta a inserção de determinado país no movimento atual do capitalismo e cuja inserção é caracterizada pela busca de rentabilidade do capital por intermédio da reestruturação da produção e da globalização.

Nessa configuração, ocorre uma decomposição da unidade que constitui o Estado e do capital nacional. Em lugar do desenvolvimento de políticas industriais, o Estado nacional deve facilitar as inversões estrangeiras tornando seu espaço territorial mais atrativo às empresas. Com base em Husson, Behring demonstra que os Estados nacionais são compelidos a garantir a infra-estrutura, principalmente aquela que não é interessante para o investimento privado, imprimir políticas de incentivo fiscal, facilitar a liberalização, desregulamentação e

flexibilidade no que diz respeito às relações de trabalho, bem como promover processos de privatização, contribuindo para o investimento externo.

Há assim um enfraquecimento da soberania dos Estados nacionais que passam a ser monitorados por modelos de ajuste estrutural capitaneados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional²⁵. Por sua vez, os Estados nacionais

ao reorientarem a parte mais competitiva da economia para a exportação [...], [ao] conterem o mercado interno e bloquearem o crescimento dos salários e dos direitos sociais, e aplicarem políticas macroeconômicas monetaristas, com altas taxas de juros e o estímulo à depressão dos fatores de crescimento, forçando o desaparecimento de empresas e empregos, *encontram dificuldades de desempenhar suas funções de regulação econômico-sociais internas* (BEHRING, 2002, p. 75-76).

Behring assinala que no desenho das funções do Estado, as políticas sociais aparecem revestidas de um discurso ideológico, sendo caracterizadas como paternalistas, promotoras de desequilíbrio e que deixam de ser direito social à medida que devem ser acessadas via mercado. Os gastos públicos com as políticas sociais são minimizados ao mesmo tempo em que há um incentivo às privatizações para o atendimento dessas políticas.

Nesse cenário, as políticas sociais devem seguir o padrão dos ajustes estruturais, sendo que este envolve a desregulamentação dos mercados, a diminuição do *déficit fiscal* e/ou do gasto público, as políticas de cunho privatizante, a continuidade das transações financeiras que resultam na dívida (externa) com maior incidência do capital internacional. Nesse cenário, as políticas sociais, devem ser focalizadas ao tempo em que se estimulam a

²⁵ De acordo com Chossudovsky (1999, p. 12) o “FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são estruturas administrativas, são *órgãos reguladores* operando dentro [...] [do] sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes. O que está em jogo é a capacidade dessa burocracia internacional para supervisionar as economias por meio da deliberada manipulação das forças do mercado” (grifo do autor). Na mesma direção, Borón (1996) avalia que as instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) possuem, especialmente em relação aos países periféricos, uma função *disciplinadora* no âmbito da economia capitalista internacional. Tendo em vista a recessão dos anos 80 e do aumento da dívida pública, o poder dessas instituições cresce sobretudo na América Latina e na África, particularmente quando se trata da imposição de uma rígida disciplina fiscal. Fiori (1998) diz, ainda, que, particularmente a partir do final dos anos 80, o FMI e o BIRD exercem o papel de intermediários entre o governo dos Estados Unidos, os setores privados e os governos endividados, atuando como instituições responsáveis pela *administração das políticas econômicas* dos países periféricos.

solidariedade e o voluntarismo, sendo importante a atuação das organizações filantrópicas e organizações não governamentais (BEHRING, 2002).

Seguindo essa linha de argumentação, Soares (2002) afirma que nos países em que não se vivenciou plenamente um Estado de bem-estar social – como é o caso do Brasil – as políticas de ajuste foram voltadas mais para o âmbito econômico – atividades comerciais e industriais e desemprego. Os ajustes relacionados às políticas sociais voltaram-se à elaboração de programas sociais de cunho emergencial e focalizado, com base na “solidariedade comunitária”.

O aspecto da focalização da política no atendimento aos *pobres* vem ganhando espaço na agenda de organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Programa das Nações Unidas e o Banco Interamericano de Desenvolvimento²⁶. No entanto, Soares (2002) demonstra que as políticas de focalização de combate à pobreza, propostas por esses organismos, correspondem a uma tentativa de equilibrar a agravante problemática da pobreza e o abandono social presentes nos países que foram submetidos ao ajuste (neoliberal).

1.3.2 O Brasil na entrada dos anos 90: a perspectiva do ajuste estrutural e a reforma do Estado

Nos países da América Latina, o processo de ajuste estrutural e reformas aparecem com maior incidência em fins dos anos 80 e início dos anos 90. A natureza do ajuste orientado pelos organismos internacionais sofre um giro entre as décadas de 80 e 90. Na primeira década o ajuste estava mais voltado para o equilíbrio nas contas públicas, corte nos salários e

²⁶ Chossudovsky (1999, p. 58) aponta que a partir do final dos anos 80, a “diminuição da pobreza” passou a ser uma condicionalidade nos acordos de empréstimos, especialmente do Banco Mundial. Ocorre que essa preocupação está atrelada ao serviço da dívida, pois a orientação dos credores é de que os Estados nacionais cortem gastos da área social e reorientem as despesas de acordo com um critério seletivo e simbólico *em favor dos pobres*. Na verdade, o autor indica que essa orientação volta-se ao atendimento de “grupos-alvos”.

nos gastos públicos, com vistas à geração de saldos na balança comercial e, conseqüentemente, o pagamento da dívida externa. Na segunda, embora a orientação continue a primar pelo enxugamento nos gastos públicos e corte nos salários, a meta do ajuste não é (somente) a produção de saldos comerciais favoráveis e, sim, o aumento nas importações, que por sua vez, deveria ampliar a competitividade dos países latino-americanos, facilitando o pagamento das contas externas com a intensificação dos fluxos de capital externo (SOARES, 2002).

Com base em Maria da Conceição Tavares, Soares (2002) demonstra que os ajustes estruturais efetivados na América Latina voltados ao balanço de pagamentos, tiveram como conseqüência a obtenção de superávites primários que serviram para o pagamento parcial da dívida externa. Contudo, esse ajuste de natureza recessiva não alcançou a estabilização das economias, estas que possuíam inflação crônica e forte restrição externa, o que resultou em uma queda na arrecadação fiscal e no aumento da dívida interna, que por sua vez implicou em desajustes fiscais e patrimoniais no âmbito do poder público. Desta forma, a orientação estrutural do ajuste tem exigido um permanente *ajuste fiscal*. Este, porém, não tem se revertido em aumento da carga fiscal, especialmente nos casos em que há excessiva inflação, onde se exponencia a dificuldade de arrecadação tributária.

No entanto, afirma Soares (2002, p. 31) que:

[...] mesmo reconhecendo as gritantes evidências do fracasso social do ajuste, os organismos internacionais mascaram a impossibilidade de que, a persistir a mesma política econômica, esse fracasso possa ser revertido, impondo uma visão de que os problemas sociais hoje existentes são apenas um problema de administração do ajuste, culpabilizando, mais uma vez, os Estados nacionais de serem incompetentes na gestão econômica e social. É nessa perspectiva que se situam as recomendações recorrentes da necessidade de 'reformas', baixo o argumento de que elas ou ainda não foram realizadas ou foram mal implementadas nos países latino-americanos (grifo da autora).

Segundo Tavares (1996), o Brasil entra nos anos 90 seguindo os processos de ajuste fiscal e de estabilização financeira, desenvolvendo uma desvalorização da taxa de câmbio com vistas a tranquilizar os mercados de risco e promover um aumento do superávit

comercial capaz de tornar possível o serviço da dívida externa e garantir uma melhor posição das reservas internacionais no país. O incremento do fluxo financeiro internacional acompanhou a subida da taxa de juros real e a política de liberalização financeira nos mercados econômicos e financeiros privados.

Entre os diversos autores que se detiveram (e se detém) a estudar a adoção do ideário neoliberal no Brasil, há um consenso em torno da afirmação de que, muito embora o governo Collor de Mello²⁷ tenha dado início a esse processo, foi o Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que desenvolveu um projeto político-econômico de forte base neoliberal, onde o Brasil entra na rota dos ajustes estruturais, antes referidos.

Sem sombra de dúvida, a direção política tomada por esse governo, a partir da primeira metade da década de 90, agravou enormemente a situação econômica e social da classe trabalhadora (sem contar com a piora nas condições de reprodução socioeconômica dos setores médios). O processo de privatização das estatais (de que a venda da Vale do Rio Doce é um exemplo), o aumento monumental do desemprego, a queda da renda salarial, a precarização das políticas de saúde, educação, assistência, previdência, moradia (incluindo-se aí um claro desrespeito aos servidores públicos, especialmente pela estagnação salarial), além do aumento da dívida externa, tornam evidente que o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) atuou em consonância com as propostas neoliberais *amarradas* no Consenso de Washington²⁸.

²⁷ Fernando Collor de Melo ascende ao poder federal pelo voto direto, em 1989. Representando claramente os setores conservadores da política brasileira e apresentando um forte discurso de mudanças radicais para o país, esse governo delineou um plano de estabilização e reforma econômica de cunho liberalizante. A ausência de consenso em torno do projeto político, aliado às denúncias de corrupção e a um surpreendente movimento de rua capitaneado pelo movimento estudantil levou ao processo de *impeachment*, que redundou na renúncia do presidente em fins de 1992 (TEIXEIRA, 2000).

²⁸ A expressão *Consenso de Washington* foi utilizada por John Williamson, economista inglês e diretor do *Institute for International Economics*, após reunião convocada por esse Instituto e realizada em 1989 na cidade de Washington, onde participaram economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento e do governo norte-americano, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas no contexto da América Latina. De acordo com Negrão (1998), as conclusões do referido consenso tornaram-se um *receituário* indicado pelas agências multilaterais para a concessão de créditos. Qualquer país que pretenda adquirir empréstimos junto ao FMI ou às demais agências internacionais deve ajustar sua economia às regras econômicas e políticas estabelecidas naquela

É importante que se faça, aqui, uma observação. É notório que não se pode hipotecar *somente* aos governos nacionais que ascenderam ao poder a partir da década de 90, a crise econômica, social e política que assolou (e vem assolando) o Brasil. Nesse sentido, há uma concordância com a afirmação de Netto (1999, p. 76) de que o quadro visto no país a partir desse período é resultante de

um processo de formação histórica de largo curso, no interior do qual as camadas mais ativas das classes dominantes, mediante instrumentos de repressão aberta e/ou mecanismos mais refinados de controle, revelaram-se capazes de erguer um sempre renovado sistema de privilégios e uma metódica exclusão das classes e camadas subalternas dos avanços sociais²⁹.

No entanto, se não se pode reduzir o grave quadro socioeconômico brasileiro à atuação dos governos nacionais da última década do século XX, pode-se afirmar que, especialmente, o governo FHC empreendeu um projeto que *deitou água* nas conquistas políticas decorrentes do processo de redemocratização, muitas das quais foram consubstanciadas na Carta Magna de 1988, a qual indicava a possibilidade de se efetivar, particularmente na área social, políticas que favorecessem as frações de classe trabalhadora.

Faremos, a seguir, uma breve remissão ao processo de redemocratização brasileira, o qual foi iniciado ainda no período militar, mais precisamente no Governo Geisel (1974-1979) e representou um arranjo político de natureza conservadora. Em termos históricos, esse governo - cujo projeto de modernização econômica primava pelo incentivo fiscal a investimentos nacionais e estrangeiros, desenvolvendo grandes projetos de infra-estrutura (de base industrial, energética e tecnológica) financiados por empréstimos advindos das agências

reunião. Nesta medida, essas agências procuram garantir e auxiliar nas reformas estruturais, monitorando a ação dos governos nacionais. O autor afirma que: “Em síntese, é possível afirmar que o Consenso de Washington faz parte do conjunto de reformas neoliberais que, apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira [...]” (p. 42), bem como na modificação do papel do Estado.

²⁹ Obviamente o autor está fazendo referência à história da formação social, econômica e política do Brasil - onde, do *período colonial* à atual *república* encontram-se diversas formas de dominação das frações de classe dominante em relação às frações de classe trabalhadora - retratada por autores, dentre outros, como Florestan Fernandes (A revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1968), Caio Prado Jr. (História econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1963) e, Celso Furtado (Formação econômica do Brasil. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003). A remissão à formação histórica brasileira escapa a possibilidade de tratamento nesta tese.

internacionais - enfrentou sérias dificuldades para pagar os juros e serviços da dívida externa. Isso porque entre os anos de 1974 e 1975 fatores da ordem econômica mundial como a elevação dos preços do petróleo e a alta dos juros dos países industrializados causaram um impacto negativo sobre o comércio e as operações financeiras internacionais, agravando, sobremaneira, as condições econômicas dos países subdesenvolvidos. Ao governo seguinte – o último do regime militar, do general João Batista Figueiredo (1979-1985) – coube a tarefa de desacelerar o crescimento em vista de reduzir a necessidade de importação e, conseqüentemente, impulsionar as exportações com o objetivo de criar saldos comerciais favoráveis que permitissem o pagamento das contas externas. Ocorre que essa direção de política escolhida pelo governo provocou problemas de maior gravidade para a economia e a sociedade. A queda da produção industrial levou à demissão de uma enorme massa de trabalhadores, provocando uma alta taxa de desemprego. Além disso, no final do governo Figueiredo a inflação anual era superior a 220%, o que enfraquecia (*mas não indicava o fim definitivo*) o (do) regime militar. Por outro lado, os militares passaram a ser pressionados – de forma mais intensa, visto que a resistência ao regime sempre existiu - por setores oposicionistas (a exemplo das reivindicações pela lei de Anistia e pelo fim do bipartidarismo, das greves dos metalúrgicos do ABC paulista em 1978, 1979 e 1980, das campanhas em defesa dos direitos humanos e pelas eleições diretas ao governo federal - a *Diretas Já*, esta última que, embora não sendo vitoriosa, foi uma das maiores manifestações populares vistas na história do País, arregimentando milhares de pessoas pelas ruas das principais capitais). Em face da insustentabilidade política desse regime, os militares arquitetaram (ainda no governo Geisel) a denominada *abertura política*, levada a cabo pelo presidente Figueiredo, a qual deveria redundar no processo de redemocratização do país. Assim:

Reconhecendo o fato irreversível, o governo aceitou negociar sua sucessão e o fim do regime: os militares passariam o mando aos civis, desde que estes fossem representados por um presidente ainda eleito indiretamente no Colégio Eleitoral.

Seria uma ‘passagem’ mais controlada e menos arriscada, como queriam desde o início os mentores militares da abertura política (TEIXEIRA, 2000, p. 312).

O caráter conservador e conciliatório do processo de transição democrática foi claramente visto quando das eleições presidenciais em 1985, no âmbito do Colégio Eleitoral. Um ano antes se formou a chapa denominada *Aliança Democrática* constituída pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pela Frente Liberal (que, não por acaso, foi constituída por dissidentes do Partido Democrático Social (PDS), que era a *antiga* Arena, o partido representante do governo militar). A *Aliança Democrática* lançou para a presidência e vice-presidência, respectivamente, Tancredo Neves (governador licenciado de Minas Gerais) e José Sarney (senador e ex-presidente do PDS), os quais venceram Paulo Maluf e Flávio Marcílio (ambos do PDS). Deste modo, a

vitória de Tancredo Neves representou a afirmação dos setores políticos e sociais que optaram pela transição conciliadora e a articularam nos círculos mais estreitos e influentes do poder civil e militar (governo, Congresso, Forças Armadas, associações patronais). Foi a vitória de um **grande pacto político entre forças conservadoras, aliadas tradicionais do regime militar, e grupos da elite** que a ele resistiram de várias maneiras. Um pacto entre as elites, fiel à tradição política brasileira [...], apresentado em nome da ‘coesão nacional’ e feito não para enfrentar mas para substituir o regime [...] dentro de suas próprias regras” (TEIXEIRA, 2000, p. 313, grifo meu).

Mesmo representando um pacto das elites, não há como negar que nesse processo houve avanços de natureza política, do que a Constituição de 1988 - ao incorporar demandas dos movimentos reivindicatórios, como é o caso dos movimentos sociais urbanos, que serão vistos no terceiro capítulo - é um exemplo. Netto (1999, p. 77) afirma a esse respeito que:

[...] o essencial da Constituição de 1988 apontava para a construção – pela primeira vez assim posta na história brasileira – de uma espécie de Estado de bem-estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os *direitos sociais* (coroamento, como se sabe, da *cidadania* moderna). Com isto colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma *política social* compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade (grifo do autor).

Ao contrário de valorizar essas conquistas, notadamente as que referem à política social, o Governo FHC, primou pela imperiosidade da *redução do déficit público* (para o que o

governo *cortou em cheio* o investimento nas políticas de saúde, educação, emprego, agricultura, segurança, dentre outras), tudo em nome da estabilidade da moeda (LESBAUPIN, 1999). Sob o mote do *controle da inflação*³⁰, esse governo priorizou a proposta de “desregulamentação” da economia, onde o Estado deveria afastar-se das funções de regulador dos preços da economia, bem como da relação capital-trabalho, abrindo flanco para o livre jogo das forças de mercado (SOARES, 2002).

Segundo Lesbaupin (1999), o governo FHC, seguindo os passos do ideário neoliberal, submeteu-se às regras da economia globalizada – particularmente as regras ditadas pelo Fundo Monetário Internacional - aumentando a dependência dos capitais externos (especialmente os especulativos). A abertura econômica e a alta dos juros provocaram a quebra de muitas empresas e o desemprego tomou índices alarmantes. Entretanto, afirma o autor, não “foi a globalização, não foram as crises externas que nos demoliram: foram as medidas tomadas pelo governo FHC [...] que geraram a vulnerabilidade em que o país se encontra. Foram elas que produziram a maior taxa de desemprego da nossa história” (p. 09-10)³¹.

Essa afirmação de Lesbaupin (1999) é da maior importância para que se faça um esclarecimento: embora se reconheça que os organismos multilaterais são instrumentos fundamentais de comando da economia capitalista e que atuem decisivamente na defesa das

³⁰ Uma das heranças (*malditas*) do governo militar, a inflação acompanhou o governo de José Sarney (1985-1989) - este que assumiu o poder devido à morte de Tancredo Neves, em 1985 -, chegando a 1000% ao ano no final de 1989. A superação da inflação foi uma das metas prioritárias do governo Itamar Franco – este que passou a governar o País após a destituição de Fernando Collor de Melo, em 1992 -, motivo pelo qual seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, elaborou, em junho de 1994, o *Plano Real*, com o objetivo de estabilizar a economia (TEIXEIRA, 2000). Através desse Plano a moeda brasileira passou a ser equiparada ao dólar, sendo denominada de *real*. Vale assinalar, que o controle da inflação pela equipe de Fernando Henrique foi decisivo para que o então Ministro se tornasse Presidente nas eleições de 1994 (CAMPOS, 1999).

³¹ Na seqüência, Lesbaupin (1999) faz uma constatação da maior importância para a interpretação crítica do governo FHC – e que, aliás, parece ser válida, também, para a leitura do governo Lula: “Para o governo, só há um compromisso sagrado: pagar as dívidas externa e interna, pagar aos credores internacionais, aos banqueiros e aos especuladores. Para estes vão os recursos do país. E como os recursos não são infinitos, para garantir o pagamento destas dívidas, o governo corta recursos. [...] Atinge o salário dos trabalhadores, dos aposentados [...] reduz as possibilidades de emprego, com a única finalidade de garantir os lucros dos investidores do capital. E como isto ainda não é suficiente, retira recursos dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que lhes transfere mais atribuições. Endivida-os e ainda os obriga, também eles, a cortar investimentos nas áreas sociais: este é o ‘dever de casa’ imposto pelo FMI” (p. 10).

forças de mercado como reguladores da vida social, política e econômica, há que se reconhecer que não houve uma passividade do governo brasileiro na adoção das diretrizes orientadas pelas agências. Houve também por parte do Estado nacional uma articulação política que expressa uma sincronia de interesses (nacionais e supranacionais) em favor das frações de classe dominante. Por esse motivo, as orientações não são implementadas *obrigatoriamente* e, sim, casam com o projeto político do governo brasileiro.

No desenho do projeto político daquele governo vai conformando-se a reforma do Estado³² caracterizada pelas privatizações das empresas estatais e pela redução das atividades no setor público. Sustenta-se, a partir desse projeto, que esse setor é ineficiente e ineficaz, e que, ao contrário, o setor privado carrega em si a capacidade de promover o crescimento econômico (SOARES, 2002). Pode-se verificar, assim que

[...] outra idéia cara ao neoliberalismo (e explicitada no receituário do FMI e do Consenso de Washington), que é a do estabelecimento de um Estado mínimo que cumpra apenas com algumas funções básicas, como a educação primária, a saúde pública e a criação e manutenção de uma infra-estrutura essencial ao desenvolvimento econômico. Ou seja, a proposta é a de que o Estado se afaste das funções não ‘prioritárias’ para a alavancagem de um desenvolvimento ‘autônomo’ e ‘auto-sustentado’ (SOARES, 2002, p. 40).

Analisando a questão da reforma do Estado, os ajustes (políticos, econômicos) implementados no Brasil, Batista (1999) demonstra que houve uma inversão quanto ao lugar da crise no padrão de acumulação do capital, especialmente na década de 90, uma vez que, segundo a concepção neoliberal, o Estado é – em grande parte – responsável por essa crise, motivo pelo qual essa concepção indica como necessária a reformulação das atividades estatais.

No Brasil, Batista (1999) aponta os aspectos históricos de maior consolidação do neoliberalismo, que coincide com a ascensão ao poder executivo federal do Partido da Social

³² Ou melhor, a contra-reforma do Estado, nos termos de Behring (2002), tendo em vista que as reformas, embora limitadas, são positivas, a exemplo das reformas agrária e urbana, que são articuladas às lutas dos movimentos sociais. E vale dizer: estas reformas estiveram (e estão, ainda) muito longe da agenda governamental brasileira.

Democracia Brasileira (PSDB), a partir de 1995. Dentre as ações efetivadas pelo Governo Federal, promovendo ajustes neoliberais, o autor destaca o processo de privatização das empresas estatais, que ao invés de trazer ganhos para os cofres públicos, trouxe um resultado negativo ao Estado³³; a privatização/mercantilização dos serviços públicos de natureza social através do processo de “publicização”, que diz respeito à criação de organizações sociais (entidades do chamado terceiro setor: entidades sem fins lucrativos, organizações não-governamentais, voluntárias ou não), onde o Estado, através de parcerias com essas organizações, conclama os membros da sociedade a assumirem as atividades correspondentes às políticas sociais; além da modificação no sistema de previdência social e corte nos gastos sociais públicos.

As orientações para as reformas/ajustes em nível estatal são sintetizadas claramente por Bresser Pereira, o qual foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (em 1995) no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Para Bresser Pereira (1996), devido à crise pela qual passa o Estado desde os anos 70, há a necessidade de reconstruí-lo, especialmente diante do processo de globalização, onde o Estado deve facilitar a competitividade da economia nacional em nível internacional. Para tanto, o autor apresenta uma série de propostas para reorganização do Estado brasileiro que, no seu entendimento, devem facilitar o ajuste fiscal, em especial nos estados e municípios e tornar moderna e eficiente a administração pública. O autor afirma que:

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 283).

No referente aos serviços não-exclusivos (universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa, hospitais, museus), o autor propõe que sua forma de propriedade seja de caráter

³³ Diniz (2000) afirma que o processo de privatização verificado no Brasil, especialmente na década de 90, foi um dos mais rápidos e abrangentes de que se tem conhecimento na história econômica mundial.

público não-estatal e que esses serviços sejam desenvolvidos por “organizações sociais” que devem celebrar um contrato de gestão com o Estado, contando com a autorização do Legislativo para que possam participar do orçamento público, mediante um “programa de publicização”, que, segundo o autor, não pode ser confundido com privatização, tendo em vista que esse programa deve garantir o caráter público das organizações, embora sejam de direito privado.

Uma leitura atenta sobre a referida proposta demonstra a intencionalidade de desobrigação do Estado quanto às políticas sociais que devem ser repassadas tanto aos estados e municípios quanto às entidades da sociedade, através das “organizações sociais”. Assim, essa proposta coaduna-se perfeitamente com os princípios neoliberais de minimização do Estado para os serviços sociais e intervenção nas atividades de natureza política e econômica que facilitem a competitividade do país em escala internacional. Como diz Netto (2001) é um Estado mínimo, porém máximo para o capital³⁴.

Behring (2002) demonstra que nas propostas do mentor intelectual do Plano Diretor da Reforma do Estado (Bresser Pereira), há uma preocupação com a disciplina fiscal, a privatização e a liberação comercial. Sendo que o Estado deve ter, de acordo com aquelas propostas, um papel coordenador suplementar. Em resposta à insolvência fiscal do Estado, ao excesso de regulação e de rigidez e a pouca eficiência do serviço público, há a necessidade da reforma do Estado, no sentido de recuperar sua governabilidade (relacionada à atividade financeira e administrativa).

³⁴ Essa argumentação vai ao encontro da afirmação de Santos (2003) quando lembra que embora a globalização financeira contribua para formar um território nacional da economia internacional, o Estado continua forte na regulação da economia e na construção da infra-estrutura necessária ao investimento externo. Há uma contradição, segundo o autor, entre o interno e o externo, posto que tanto as empresas transnacionais como as instituições supranacionais dependem da força normativa dos Estados nacionais. Como diz o autor (p. 77-78): “É o Estado nacional que, afinal, regula o mundo financeiro e constrói infra-estruturas, atribuindo, assim, a grandes empresas escolhidas a condição de sua viabilidade. O mesmo pode ser dito das instituições supranacionais (FMI, Banco Mundial, Nações Unidas, Organização Mundial do Comércio), cujos editos ou recomendações necessitam de decisões internas a cada país para que tenham eficácia. O Banco Central é, freqüentemente, essa correia de transmissão [...] entre uma vontade política externa e uma ausência de vontade interior [...]”

Nas argumentações de Bresser, destaca Behring (2002, p. 193), a “superação da crise fiscal é o elemento central para o enfrentamento da crise do Estado” e essa crise resulta, de acordo com aquele autor, dos problemas econômicos herdados da década de 80, a saber: o déficit público, baixas poupanças públicas, excessiva dívida interna e externa e falta de crédito do Estado. Portanto, a proposta de reforma se expressa na iminência de um Estado pequeno e ao mesmo tempo forte que leve em consideração a crise fiscal, que preconize as reformas voltadas para o mercado e garanta a disciplina fiscal, que tenha como meta a diminuição da dívida pública interna e externa, bem como a redução da influência norte-americana na América Latina (BEHRING, 2002).

Analisando criticamente as propostas de *contra-reforma* do Estado brasileiro nos anos 90, Behring (2002) demonstra que há uma *aparente esquizofrenia* entre o discurso da reforma e a política econômica pois,

argumenta-se que o problema está localizado no Estado, donde é necessário refuncionalizá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos; enquanto isso, a política econômica corrói aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por meio de uma inserção na ordem internacional que deixa o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoo pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa (BEHRING, 2002, p. 221).

O resultado da implementação dos ajustes neoliberais na América Latina, e em particular no Brasil, é o agravamento das expressões da questão social, com a pauperização crescente e quase absoluta dos trabalhadores. A piora nas condições de proteção social do poder público leva Soares (2002) a afirmar - com base em Francisco de Oliveira - que se produziu um *Estado de mal-estar* em contraponto ao frágil Estado de bem-estar latino-americano.

Gomes (2002) demonstra, a esse respeito, que especialmente nos países terceiro-mundistas há uma radicalização da miséria e uma degradação das condições de inserção produtiva de grande parte dos trabalhadores. Particularmente no Brasil, diz a autora que a

“dinâmica econômica imposta pelas orientações neoliberais, em virtude das mudanças no mundo do trabalho, se refletem na crise das políticas sociais [...] e acentuam um processo de modernização excludente” (p. 170).

As políticas sociais sob o prisma neoliberal são caracterizadas, segundo Soares (2002) pela redução dos gastos sociais públicos, com uma clara redução do orçamento para os setores sociais; pela descentralização dos serviços sociais, ocorrendo um repasse de responsabilidades aos estados e municípios no que concerne às políticas sociais, sem o correspondente orçamento para a implementação de tais políticas; pela privatização total ou parcial dos serviços, de que a saúde e educação são exemplos expressivos e; pela *focalização* da política, isto é, a redução do público que deverá ter acesso aos serviços, notadamente os mais *pobres* entre os *pobres*³⁵. Nesse cenário ganham espaço os programas de solidariedade com apelo ao benemérito da sociedade, de que o Programa “Comunidade Solidária”, experimentado no governo Fernando Henrique Cardoso, é característico.

Interessa destacar que no contexto dos ajustes estruturais há um redirecionamento na orientação de políticas públicas, especialmente para o setor social, havendo uma maior influência dos organismos internacionais de crédito na elaboração e execução dessas políticas nos países ditos em desenvolvimento. De acordo com Pastorini (2002), na década de 80, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional tiveram forte influência nos rumos das políticas locais e nacionais nos países do Terceiro Mundo. Contudo, até a primeira metade dessa década a preocupação com os “setores mais pobres” não era objeto central de atenção desses organismos, o que foi modificado na segunda metade dessa mesma década quando os

³⁵ Cabe aqui uma observação: o aspecto da *focalização* da política pública no Brasil não é uma exclusividade das duas últimas décadas do século XX, nem do início do século XXI. Se observarmos, por exemplo, o período do regime militar, veremos que as políticas, embora envoltas por um discurso universalista, foram extremamente seletivas. O que é característico do período mais recente, sobretudo quando se analisa a natureza da política a partir dos anos 90, é que a *questão da focalização* não se expressa, *apenas*, na implementação da política, e, sim, *desde sua definição*, isto é, de seu planejamento. Portanto, o aspecto do foco da política (especialmente a política social) está amplamente articulado à imperiosidade de diminuição dos gastos sociais públicos de corte neoliberal, tendo forte influência dos organismos internacionais de crédito.

referidos organismos passam a indicar a necessidade de programas compensatórios e assistenciais ao lado das políticas de ajuste. Isso porque

Perante a constatação do fracasso das medidas de ajuste automático, propostas pelos organismos internacionais, foi necessário realizar algumas inflexões nas orientações futuras em relação aos chamados países periféricos. Essas mudanças, que buscam acompanhar as novas exigências e necessidades do grande capital, têm como marco a reunião realizada em 1989 entre representantes do FMI, BID, BIRD e do governo dos EUA, com economistas latino-americanos, que passa a ser conhecida como *Consenso de Washington* (PASTORINI, 2002, p. 174-175).

Uma das inflexões sentidas nos discursos dos organismos internacionais dizem respeito às orientações quanto ao tratamento dos problemas sociais nos programas governamentais da América Latina, programas esses que teriam que compatibilizar a redução de gastos sociais públicos com o atendimento à população empobrecida. Como afirma Pastorini (2002, p. 176):

A doutrina neoliberal, que tem como peças centrais o ajuste fiscal, a reforma do Estado [...] [com] a privatização do sistema de proteção social, defenderá a idéia da **necessidade de focalizar as ações sociais e recursos públicos para combater a pobreza** e atender aos problemas mais urgentes das populações empobrecidas. É assim que se coloca em funcionamento um leque variado de **programas sociais focalizados e emergenciais** com a finalidade de atender às populações mais ‘vulneráveis’ que se transformam cada vez mais em estorvos para o crescimento econômico, **entendendo que excessivas desigualdades podem provocar conflitos sociais graves** (grifo meu).

Desse modo, nas orientações dos organismos internacionais para os países da América Latina, os programas sociais de “alívio” à pobreza devem ser - segundo a autora - complementares às reformas econômicas e ajustes estruturais, devendo ser

[...] dirigidos para aqueles que supostamente ‘fracassaram’ na sociedade por não saberem enfrentar os azares da vida, tanto no mercado de trabalho [...] quanto na esfera do consumo, e que, portanto, dependem da ajuda de outros (incluído aqui o Estado) para satisfazer às suas necessidades básicas. Para eles serão reservados alguns programas focalizados e emergenciais, como forma de ajudá-los a sobreviverem na pobreza (mas não superá-la) [...] (PASTORINI, 2002, p. 213-214).

Nessa mesma direção, Soares (2002) demonstra que para pôr em funcionamento o processo de diminuição do Estado e de privatização dos serviços sociais na América Latina, são articuladas duas estratégias: a *focalização* e a *auto-ajuda*, características dos “Programas

de Combate à Pobreza”, os quais são emergenciais, residuais e temporários³⁶. Esse tipo de programa social vem configurando-se no eixo principal das propostas dos organismos internacionais de financiamento para os países latino-americanos - bem como para os países periféricos - tais como as propostas do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e cujos programas visam amenizar as conseqüências da crise econômica e dos processos de ajuste aos quais vêm submetendo-se esses países.

Simionatto (2000) demonstra a esse respeito que nos últimos dez anos, as agências multilaterais de crédito passaram a dispor de recursos através dos *Programas de Compensação* voltados aos países da América Latina e Caribe, sendo que esses programas têm por meta o “alívio” das conseqüências das políticas de ajuste que recaíram sobre os segmentos da classe trabalhadora. Em realidade, esses programas não alteram as causas estruturais da pobreza - e nem se propõem a isso - conseguindo, apenas, atenuar as conseqüências dos processos de globalização, ajuste e modernização das economias. Além disso, em grande parte dos países da América Latina em que esses programas foram efetivados, continuam a aumentar as linhas de pobreza e extrema pobreza³⁷.

É assim que no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, os organismos internacionais vêm elaborando novos enfoques de políticas que orientam os ajustes estruturais dos países da América Latina. Dentre esses organismos, tem destaque a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, como um importante financiador de políticas

³⁶ Pode-se afirmar que o Programa “Fome Zero” do atual governo brasileiro enquadra-se nessas orientações à medida que é balizado por uma perspectiva focalista no atendimento à política social (destinada aos “pobres” do país). Dessa forma, não demonstra grandes alterações em relação à direção social implementada pelo governo FHC.

³⁷ Sobre a noção de políticas sociais no âmbito dos organismos internacionais, diz a autora: “Fica evidente, assim, a concepção de políticas sociais públicas das agências multilaterais, que, afastadas cada vez mais das propostas universalizantes e de afirmação de direitos, subordinam-se à lógica do mercado, à contenção de custos, à redução do papel do Estado, à transferência direta de ações para indivíduos, organizações da sociedade [...] e comunidades, e à focalização de programas para os segmentos mais pobres da população, que justificam e fundamentam a retórica da justiça, da igualdade e da democracia mediante a correção das assimetrias sociais. Enfim, a reforma do Estado, em todos os países, passa uma idéia artificial de combate à pobreza, de politização e de controle a ser exercido pela sociedade [...], principalmente das frações de classe subalternizadas que ainda não tiveram a oportunidade de construir uma cultura política que lhes possibilite intensificar as lutas sociais em favor de uma nova hegemonia” (SIMIONATTO, 2000, p.15).

econômicas e sociais para os países subdesenvolvidos, que vem sobressaindo-se, entre os organismos internacionais, como financiador de políticas para a área social.

1.4 A ESTRUTURA ATUAL DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

O BID pode ser considerado, hoje, como o maior banco internacional de desenvolvimento regional em nível mundial, além de ser, desde 1993, a mais importante fonte multilateral de crédito do Brasil. Do início de suas atividades, até o ano de 1999, o Banco destinou a projetos de investimento privados e públicos, o valor correspondente a US\$ 159,8 bilhões de dólares (conforme a cotação de 1998), para os países membros (mutuários) da América Latina e do Caribe (COUTO, 2000).

Nos dias atuais o Banco continua a prover empréstimos e orientação técnica “utilizando capital fornecido por seus países membros, bem como recursos obtidos nos mercados mundiais de capital mediante emissão de obrigações” (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b). Sendo que seus principais objetivos são: redução da pobreza, equidade social e crescimento sustentável no que diz respeito ao meio ambiente. As áreas prioritárias de atuação correspondem a:

Incentivo à **competitividade** mediante o apoio a políticas e programas que aumentam o **potencial de desenvolvimento** de um país numa **economia aberta e globalizada**.

Modernização do Estado pelo fortalecimento da eficiência e transparência das instituições públicas.

Investimento em **programas sociais** que expandam as oportunidades **para os pobres**.

Promoção da integração regional com o estabelecimento de laços entre países que desenvolvem **mercados para bens e serviços** (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b, grifo meu).

O Banco pertence a 47 países membros³⁸, sendo 26 países mutuários da América Latina e do Caribe e 21 não mutuários. Note-se que a proporção de países mutuários, isto é, aqueles que são acionistas e tomadores de empréstimos do BID é de aproximadamente 50% do total dos países membros, e correspondem justamente aos países da América Latina e Caribe (Tabela 1). A outra parte corresponde aos países desenvolvidos que, não sendo mutuários (não tomam empréstimos), têm nessa instância de financiamento multilateral a possibilidade de dar orientações de política econômica e social para os países do chamado Terceiro Mundo.

Nessa linha de observação, cabe ressaltar sobre o poder de voto que os países membros têm na Assembléia de Governadores³⁹. O voto depende da subscrição de capital que cada país tenha no Banco. A América Latina e Caribe, pela quantidade de países membros, têm, aproximadamente, 50% de subscrições, Japão 5%, Canadá 4%, outros países não mutuários 11% e os Estados Unidos, sozinhos, possuem 30% de capital, o que demonstra o peso político (e econômico) desse país nas orientações para o desenvolvimento capitalista no mundo e, em particular, na América latina⁴⁰.

³⁸ São eles os países membros do BID: Alemanha, Argentina, Áustria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belize, Bolívia, **Brasil**, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, El Salvador, Equador, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Israel, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Noruega, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, República da Coreia, República Dominicana, Suécia, Suíça, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela.

³⁹ Nessa Assembléia de Governadores, que é a instância máxima da instituição, participam os governadores (ou suplentes), esses, na maioria dos casos, são os ministros da fazenda, presidentes dos bancos centrais ou outra autoridade do país. A reunião da Assembléia é anual e corresponde ao momento em que são tomadas as decisões sobre as operações do Banco. Na oportunidade, muitos dos governadores delegam seus poderes à Diretoria Executiva que é composta por 14 membros eleitos ou designados pelos governadores para um mandato de três anos. A essa diretoria cabe a responsabilidade de decidir sobre as políticas da instituição, aprovar os projetos que são propostos pelo Presidente do Banco, fixar as taxas de juros dos empréstimos, autorizar a captação de recursos nos mercados de capitais, além de aprovar o orçamento administrativo do Banco. Vale ressaltar que os diretores executivos representam blocos de países, apenas os Estados Unidos e Canadá possuem seus próprios diretores.

⁴⁰ Não é supérfluo lembrar, segundo os documentos do BID, que, por tradição, o presidente do Banco é latino-americano e o vice-presidente é dos Estados Unidos, o que demonstra, mais uma vez, a supremacia desse país no que tange ao seu poder político e econômico. E apesar da presidência ser latino-americana, a sede do Banco encontra-se em Washington, D.C.

**Tabela 1 - Capital social e poder de voto
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Países membros mutuários	Ações	Votos	% total de votos (1)
Argentina	900.154	900.289	10,752
Bahamas	17.398	17.533	0,209
Barbados	10.767	10.902	0,130
Belize	9.178	9.313	0,111
Bolívia	72.258	72.393	0,865
Brasil	900.154	900.289	10,752
Chile	247.163	247.298	2,953
Colômbia	247.163	247.298	2,953
Costa Rica	36.121	36.256	0,433
El Salvador	36.121	36.256	0,433
Equador	48.220	48.355	0,577
Guatemala	48.220	48.355	0,577
Guiana	13.393	13.528	0,162
Haiti	36.121	36.256	0,433
Honduras	36.121	36.256	0,433
Jamaica	48.220	48.355	0,577
México	578.632	578.767	6,912
Nicarágua	36.121	36.256	0,433
Panamá	36.121	36.256	0,433
Paraguai	36.121	36.256	0,433
Peru	120.445	120.580	1,440
República Dominicana	48.220	48.355	0,577
Suriname	7.342	7.477	0,089
Trinidad e Tobago	36.121	36.256	0,433
Uruguai	96.507	96.642	1,154
Venezuela	482.267	482.402	5,761
Total de países membros mutuários	4.184.669	4.188.179	50,018
Países membros não mutuários	Ações	Votos	% total de votos (1)
Alemanha	158.638	158.773	1,896
Áustria	13.312	13.447	0,161
Bélgica	27.438	27.573	0,329
Canadá	334.887	335.022	4,001
Croácia	4.018	4.153	0,050
Dinamarca	14.157	14.292	0,171
Eslovênia	2.434	2.569	0,031
Espanha	158.638	158.773	1,896
Estados Unidos	2.512.529	2.512.664	30,008
Finlândia	13.312	13.447	0,161
França	158.638	158.773	1,896
Israel	13.126	13.261	0,158
Itália	158.638	158.773	1,896

Japão	418.642	418.777	5,001
Noruega	14.157	14.292	0,171
Países Baixos	28.207	28.342	0,338
Portugal	4.474	4.609	0,055
Reino Unido	80.551	80.686	0,964
Suécia	27.268	27.403	0,327
Suíça	39.347	39.482	0,472
Total de países membros não mutuários	1.334.995	1.337.425	49,982
TOTAL GERAL	8.367.080	8.373.290	100,000

(1) Dados arredondados. Devido ao arredondamento, a soma das parcelas pode diferir do total geral.

Obs. Esta tabela não consta o capital e poder de voto da República da Coreia.

Fonte: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2005a. Dados de 31 de dezembro de 2003.

Note-se que o Brasil é o segundo maior acionista do Banco, cuja posição é igual da Argentina (Couto, 2000).

Embora se considere uma entidade distinta e separada do Fundo Monetário Internacional, o BID opera em cooperação com o FMI e com o Banco Mundial. Com esse atua como co-financiador de reformas, projetos e programas e com aquele, em projetos que visem a estabilidade macroeconômica da América Latina e Caribe (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b).

Os mutuários do BID podem ser governos federais, províncias, estaduais e municipais, instituições públicas autônomas e organizações da sociedade, que tenham o aval do governo. As empresas privadas também podem ser mutuárias do Banco, independentemente da autorização do governo, desde que o valor do financiamento não ultrapasse os 5% da carteira de empréstimos. O Banco conta com aproximadamente US\$ 8,5 bilhões para investimentos em projetos setoriais públicos ou privados. A política setorial tem como prioridade o apoio às políticas e aos programas que estimulem a competitividade global, a diminuição da pobreza e

a equidade social, a modernização do Estado e a reforma setorial, além da integração econômica⁴¹.

As operações do BID para a América Latina e Caribe têm um enfoque setorial claramente definido, o qual pode ser observado com maior nitidez nos documentos orientadores de política para cada país, como é o caso do Brasil.

1.5 ESTRATÉGIAS E ORIENTAÇÕES DO BID PARA A POLÍTICA BRASILEIRA

O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) elaboram para os países tomadores de empréstimos, documentos contendo as estratégias e os planos, descrevendo os tipos de operações para os empréstimos a cada país. Assim, o Documento com a “Estratégia de Assistência do País”, mais conhecido por CAS (Country Assistance Strategy) do Banco Mundial e os “Documentos de País (Country Paper - CP) e de Estratégia” do BID, apresentam as orientações referentes a reformas econômicas ou ajustes estruturais e projetos de investimentos, tais como: infra-estrutura, agricultura, meio-ambiente, reforma agrária, saúde, educação (VIANNA JR., 1998).

O Grupo Banco Mundial⁴² e o BID constituem-se nas maiores fontes de financiamento externo do governo brasileiro para projetos cujos setores não são objeto de atenção de bancos privados, a exemplo dos setores “de apoio às políticas de ajuste estrutural, os de combate à pobreza rural e os de educação básica” (VIANNA JR., 1998, p. 82).

⁴¹ É possível verificar, ainda, uma maior setorização no financiamento de projetos a partir dos temas de desenvolvimento eleitos e considerados prioritários pelo BID, quais sejam: agricultura, capacitação e emprego, desenvolvimento urbano, educação, finanças, indígenas, informática, infra-estrutura, integração e comércio, juventude, meio ambiente, microempresa, mulher, pobreza e equidade, reforma do Estado, reforma fiscal, saúde, setor privado e sociedade. Ressalte-se que a habitação inclui-se no item sobre desenvolvimento urbano.

⁴² O grupo Banco Mundial é composto pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pela Corporação Financeira Internacional (CFI).

Em linhas gerais, os documentos caracterizam-se como um suporte à política macroeconômica de cada país, e expressam a afinidade que os bancos têm (ou não) com a política econômica destes, pois os julgamentos dos projetos – que decidem se os países estão aptos a receber apoio técnico e financeiro - dependem, quase que totalmente, da política econômica que esteja sendo desenvolvida, devendo estar adequada aos interesses financeiros desses bancos (MINEIRO, 1998)⁴³.

No caso do Brasil, o Documento de País (1998) - do BID -, faz referência à eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, destacando as medidas econômicas implementadas por esse governo, particularmente o programa de estabilização econômica que, segundo o documento, teve êxito no sentido de conter a alta dos preços. Observa que os principais objetivos da política econômica, do referido governo, dizem respeito à consolidação e estabilização dos preços (alcançada desde meados de 1994), e ao mesmo tempo, colocar o país no rumo do crescimento econômico sustentável (DOCUMENTO DE PAÍS, 1998).

O documento em questão sinaliza os desafios do desenvolvimento socioeconômico brasileiro do primeiro governo FHC, que são: estabilização dos preços, reforma do setor público, abertura da economia e modernização dos setores produtivos, redução das desigualdades e erradicação da pobreza. Igualmente destaca as três áreas priorizadas pelo governo como estratégia de desenvolvimento, que, naturalmente, coincidem com aqueles desafios, são elas: i) reforma do setor público e modernização do Estado⁴⁴; ii) abertura

⁴³ Sobre a decisão do BID em financiar (ou não) determinado projeto em países da América Latina, disserta Rossetto (1993, p. 26-27): “A pobreza e as condições econômicas de cada país classificam, ao menos formalmente, os países quanto a possibilidade de receber recursos subsidiados ou não. Porém, [...] não são consideradas apenas as características econômicas; vários outros fatores influenciam na definição do país que receberá a ‘ajuda’. Em geral, são fatores relacionados com a implementação de interesses de política externa dos governos emprestadores – como o alinhamento político e papel estratégico do país tomador de recursos – e com os interesses econômicos, vinculados ao desenvolvimento do capitalismo em escala mundial.”

⁴⁴ Diz o documento ao analisar os objetivos e programas de desenvolvimento governamental no primeiro mandato de FHC: “O governo indicou que as suas duas mais prementes prioridades são a reforma tributária, que depende muito de emendas à Constituição, e maiores esforços para reduzir e racionalizar o gasto público. Este último objetivo exigirá um grande esforço de ‘Reconstrução do Estado’ com vistas a diminuir o tamanho do

econômica e modernização dos setores produtivos; iii) redução das desigualdades e erradicação da pobreza.

No referente ao objetivo de redução da desigualdade, o Documento enfoca que a estratégia do governo para a atenuação da pobreza visa ao atendimento dos pobres e dos desempregados através da parceria com a sociedade. Assim,

Pouco depois de sua posse, o novo governo anunciou [...] [o] programa [...] Comunidade Solidária (PCS) para estabelecer a coligação entre o Governo Federal, os estados e a sociedade [...] para atuar nas seguintes áreas: a) **saúde e nutrição**, especialmente em programas orientados às crianças de tenra idade e às mães lactantes, programas de merenda escolar e a distribuição de alimentos; b) **serviços urbanos**, com ênfase em água e esgotos e *habitação de baixo custo*; c) desenvolvimento rural, enfatizando programas de assentamento no campo e apoio às famílias de agricultores; d) emprego e renda, com ênfase na capacitação da força de trabalho e no crédito às microempresas; e) **proteção às crianças vulneráveis**, mediante apoio a creches, programas pré-escolares e programas para atender as necessidades dos ‘meninos de rua’ e oferecer-lhes alternativas. [...] (Documento de País, 1998, p. 173-174, grifo do documento em negrito, grifo meu em itálico).

A partir das análises macroeconômicas que incluem os objetivos do Governo Federal, o Documento de País apresenta **suas recomendações** à política de governo para o período de 1995-1997, o que coincide, em quase todos os itens, com a direção implementada no primeiro período da era FHC. O documento expõe “a estratégia recomendada pelo Banco para o financiamento das operações no Brasil, por setor de atividade” (Documento de País, 1998, p. 177).

Dentre as estratégias do BID para o Brasil, no referido período, a *modernização do Estado* encontra-se na linha de frente, ou melhor, é a primeira operação do documento a ser considerada pela política de governo. Nesse setor estratégico, as orientações voltam-se a três

setor público e reestruturar suas funções para obter maior eficiência. Embora esse objetivo a longo prazo possa ser atingido parcialmente mediante a aceleração da privatização, serão também necessárias: a) a renovação e/ou eliminação em grande escala de muitas instituições e programas existentes; b) a modificação e a desregulamentação das relações entre os setores públicos e privados; e c) a redefinição dos beneficiários dos programas sociais para atender mais eficientemente as necessidades dos que são realmente pobres” (DOCUMENTO DE PAÍS, 1998, p. 172).

aspectos: a capacidade de planejamento e gestão⁴⁵, a reforma do funcionalismo público e reforma fiscal⁴⁶.

A segunda indicação diz respeito ao setor de *infra-estrutura produtiva*. Aqui a orientação está calcada na necessidade de abertura da economia e redução do Custo Brasil, devendo a política de governo incentivar o investimento nos setores de transporte (rodovias, ferrovias) e energia, os quais são setores fundamentais para o desenvolvimento da produção. Nesse aspecto, o Documento destaca a premência da participação do setor privado nos projetos de infra-estrutura produtiva e do setor energético.

A terceira orientação refere-se aos *setores sociais* e está centrada no atendimento às necessidades sociais das pessoas de “baixa renda”⁴⁷ em nível urbano e rural, com prioridade nos setores de educação, saúde, desenvolvimento urbano e erradicação da pobreza e saneamento⁴⁸. É clara a indicação do Banco, nesse setor, de descentralização das responsabilidades do Governo Federal que devem passar aos níveis estaduais e municipais, com a participação das comunidades locais e a sociedade, tal como a política desenvolvida pelo Programa Comunidade Solidária. Nesse sentido, o documento em análise afirma que

o apoio do banco deveria enfatizar: i) **o fortalecimento da capacidade financeira e técnica** dos governos municipais e estaduais; ii) **o melhoramento dos mecanismos de transferências fiscais** que deveriam incluir incentivos de desempenho e critérios de distribuição equitativa; iii) **a adoção de meios eficientes e inovadores de**

⁴⁵ Cabe ressaltar que a orientação para a Reforma da Previdência encontra-se articulada a esse item. Considera o documento que “Uma oportunidade de apoio do Banco é a modernização das operações do sistema de previdência social, que desnecessariamente gasta cerca de US\$ 1 bilhão por ano devido em grande parte a procedimentos ineficientes e caros de verificação da idoneidade para aposentadoria” (DOCUMENTO DE PAÍS, 1998, p. 178).

⁴⁶ O Documento considera três elementos importantes para a consecução da Reforma Fiscal: i) o aumento da receita, especialmente no âmbito estadual, através do melhoramento no sistema de arrecadação tributária; ii) diminuição do desequilíbrio fiscal, com maior esclarecimento quanto à responsabilidade dos estados e municípios na implementação de políticas públicas e; iii) “apoio a ajustes fiscais, ajudando o governo a concentrar seus esforços e verbas em tarefas governamentais essenciais e apoio a novas formas de colaboração com o setor privado ou aos esforços de privatização” (DOCUMENTO DE PAÍS, 1998, p. 178), sendo que *tarefas governamentais essenciais*, leia-se: fortalecimento do poder central na condução das políticas macroeconômicas condizentes com as recentes exigências de acumulação capitalista.

⁴⁷ Os termos “pessoas de baixa renda”, “baixo poder aquisitivo”, embora imprecisos, tendo em vista que aparecem desarticulados da condição de classe social dos sujeitos, são utilizados largamente nos documentos governamentais e por isso serão reproduzidos nesta tese.

⁴⁸ Para o setor de saneamento, o Documento orienta, recorrentemente, a privatização dos sistemas de abastecimento de água e esgoto.

prestação de serviços, inclusive a privatização, concessões, participação das ONGs e envolvimento comunitário na supervisão e manutenção dos serviços sociais (DOCUMENTO DE PAÍS, 1998, p. 181, grifo do documento).

As demais orientações do Banco para a política brasileira estão voltadas aos *setores financeiro, meio-ambiente, agricultura e pobreza rural, incentivo às microempresas e ao setor privado*, com prioridade de privatização da infra-estrutura nos setores de energia, água e saneamento e transporte.

Analisando as estratégias dos financiamentos multilaterais para o Brasil, Vianna Jr. (1998) nos mostra que o BID financiou, desde o período de sua fundação, mais de 175 projetos no Brasil, correspondendo a uma cifra que excede 12,5 bilhões de dólares⁴⁹. Entretanto, o autor chama atenção de que esses números (somados aos investimentos do BIRD no Brasil) correspondem a menos de 1% do Orçamento da União (para o ano de 1997). Assim, dirá o autor, que essa observação, apesar de importante, precisa ser articulada a um outro fator:

Para além da importante função meramente financeira, os bancos têm atuado como **‘inteligência’ auxiliar** do governo na elaboração de programas e projetos, como por exemplo, os programas responsáveis por políticas de ajuste estrutural, os projetos setoriais de desenvolvimento, os de combate à pobreza e, mais recentemente, os de reforma agrária, com financiamento da compra de terras. Deste modo, parte das novidades em políticas públicas e projetos do Governo brasileiro, é, muitas vezes, o resultado de um trabalho de cooperação internacional em que o Grupo Banco Mundial e o BID tem um relevante papel [...] (VIANNA JR., 1998, p. 82, grifo meu).

Nessa linha de raciocínio, cabe enfatizar que os documentos oficiais do BID para o Brasil apresentam em sua folha de rosto as seguintes observações: “divulgação restrita” (Documento de País, 1998) e “não-autorizado para o uso público” (Documento de País, 2001) e (Estrategia del Banco con Brasil, 2004), o que permite inferir que as orientações contidas nos Documentos são confidenciais e seu conteúdo interessa, apenas, aos planejadores e executores de políticas, especialmente os de nível federal. Vianna Jr. (2001) observa que o

⁴⁹ Couto (2000) afirma que o Brasil é o principal tomador de empréstimo do BID. Em 1999, o BID havia financiado ao Brasil 260 projetos correspondendo a aproximadamente US\$ 28,1 bilhões (ano base de 1998).

Documento tem um caráter oficial e que poucas pessoas têm acesso a ele, tais como alguns funcionários do Banco e poucos funcionários dos governos.

No Brasil, o acesso ao Documento de País e ao CAS (do Banco Mundial) só foi possível recentemente, quando a Rede Brasil - uma ONG que acompanha os financiamentos multilaterais no Brasil - iniciou uma interlocução com a Câmara dos Deputados (especialmente com o Deputado Ivan Valente – PT/SP) e com o Congresso Nacional (através da Senadora Heloísa Helena – à época do PT/AL) com vistas a pressionar o BID e o Banco Mundial para a publicização dos referidos documentos.

É o próprio documento do Banco que diz não ser a maximização de lucros, o objetivo do BID, embora os procedimentos de cobrança de juros sigam as orientações dos bancos privados (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003c). O que reforça os interesses dessa instituição em indicar a direção política, social e econômica a serem seguidas pelos países da América Latina. Nesse aspecto, o Banco conta com projetos de cooperação técnica que “transferem conhecimentos técnicos aos países mutuários, particularmente os menos desenvolvidos, e fortalecem a capacidade institucional e de gestão” (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003d).

Através de seus especialistas e dos funcionários e técnicos alocados nos países da América Latina e Caribe, o BID realiza estudos sobre os planos de desenvolvimento e os programas de investimento desses países, no sentido de identificar as prioridades dos projetos.

O departamento de pesquisa do Banco

realiza estudos de macroeconomia, finanças internacionais, modernização do Estado, pobreza, serviços sociais, infra-estrutura, mercados de trabalho e outros temas. [...] O departamento coordena a Rede de Centros de Pesquisa Econômica [...] e a Rede Latino-Americana de Bancos Centrais e Ministérios da Fazenda, um foro para debates de macroeconomia e finanças. Por fim, prepara estudos sobre os desafios de desenvolvimento que os países da região enfrentam, visando criar um quadro para debates de política entre os formuladores de políticas e o Banco e identificar prioridades para as atividades da instituição (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003e).

Há que se ressaltar, ainda, que o Banco conta com o Departamento de Integração e Programas Regionais, o qual coordena estudos e programas regionais mediante a atuação do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (Indes) e o apoio e supervisão do Instituto para Integração da América Latina e do Caribe (Intal). Sendo este responsável por estudos e pesquisas que facilitem a cooperação técnica a governos, instituições acadêmicas e empresas, dentre outros; e, aquele, responsável pela qualificação em gestão social voltada a executivos envolvidos com a concepção e execução de políticas sociais.

Em 2000, o BID elaborou o “Documento de País” para o Brasil, com orientações para o período de 2000-2003, coincidindo com os três primeiros anos de execução do Plano Plurianual elaborado pelo governo Fernando Henrique Cardoso - eleito em 1999 para o segundo mandato - e com o primeiro ano de administração do que seria o próximo governo.

Tal como o “Documento de País” anterior (1998), o Documento 2000/2003 faz uma análise sobre os desafios enfrentados pelo governo brasileiro, identificando, prioritariamente, cinco desses desafios, os quais servem de referência para a definição das estratégias do Banco, cujos desafios são:

- retomada do crescimento econômico, em condições de equidade social e respeito ao meio-ambiente, preservando a estabilidade alcançada;
- reforma do setor público, considerando que a redução do déficit fiscal exige que se concluam rapidamente as principais reformas estruturais;
- melhoria da competitividade mediante uma redução significativa do ‘custo Brasil’, modernização produtiva e apoio às pequenas e microempresas;
- problemas sociais, particularmente a pobreza, a distribuição de renda desigual, acesso desigual a serviços sociais básicos e ineficiência no esforço de investimento social que o país realiza;
- revitalização e ampliação da integração regional (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 195).

Os desafios da política brasileira referentes à área social, identificados pelo BID, centram-se na redução da pobreza, através de programas de combate à fome, diminuição da mortalidade e do trabalho infantil e proteção a grupos vulneráveis; na educação e saúde; acesso da mulher à educação.

Em suma, a análise do BID, quanto ao Plano Plurianual em questão, demonstra que os desafios da política brasileira voltam-se ao crescimento sustentável, ao desenvolvimento econômico e social que leve em consideração o meio ambiente, a justiça social e a democracia; além do investimento em infra-estrutura econômica e nas áreas sociais. “O plano destaca claramente a manutenção da estabilidade econômica como requisito para o crescimento com equidade, sublinhando o controle da inflação alcançado e enfatizando que a estabilidade **exige o equilíbrio das finanças públicas**” (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 212, grifo meu).

Em seguida, o Documento apresenta **suas estratégias** que têm como “objetivo central cooperar com o governo em seus esforços de crescimento em um quadro de estabilidade e redução das desigualdades e da pobreza” (Documento de País, 2001, p. 216). Essas estratégias centram-se em quatro temas, quais sejam: modernização do Estado; melhoria da competitividade e acesso ao mercado através da redução do “custo Brasil”; redução das desigualdades sociais e da pobreza e; meio-ambiente e recursos naturais.

Do mesmo modo que o Documento anterior (de 1996), a *Modernização do Estado* continua a ser o “carro-chefe” das orientações do BID ao Brasil para o período de 2000/2003, com enfoque na aprovação de leis como a de Responsabilidade Fiscal, a reforma da previdência social e a reforma tributária⁵⁰. Nos dizeres do Documento:

O banco, portanto, continuará atribuindo alta prioridade à modernização do Estado, com uma estratégia centrada na melhoria da eficiência e da transparência da gestão pública, em torno de duas grandes linhas de ação. Em primeiro lugar, dada a gravidade do problema e seu peso sobre o déficit fiscal, o banco procurará respaldar as iniciativas de reforma do sistema de previdência social em todos os níveis do governo. [...] Em segundo lugar, o banco aprofundará sua ação na área de *modernização administrativa e fiscal* nas esferas federal, estadual e municipal [...] ⁵¹ (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 223, grifo do documento).

⁵⁰ Essas orientações demonstram como qualquer governo – especialmente os da América Latina – que seja tomador de empréstimos dos organismos multilaterais, tem necessidade de cumprir uma agenda política que expresse os compromissos com esses organismos. Tal é o caso do Brasil, onde o governo atual empenhou-se em aprovar no âmbito do poder Legislativo a (contra) reforma da Previdência, bem como a aprovação da (contra) reforma tributária.

⁵¹ A esse respeito, diz, ainda, que: “A despeito das perspectivas favoráveis, a área de maior vulnerabilidade continua sendo a das finanças públicas, cujo desafio enfrentado pelo Brasil consiste em manter e consolidar o

Em relação à reforma do Estado, Vigna e Sauer (2001) dirão que as instituições financeiras multilaterais prescrevem uma agenda de proposições que visam a modernização do Estado não no sentido de minimizá-lo, mas de reestruturá-lo de acordo com seus interesses.

A segunda estratégia do Banco refere-se à *melhoria da competitividade e inserção no mercado através da redução do “custo Brasil”*. Indica a prioridade de investimento em infraestrutura nos setores produtivos (transporte viário, transporte urbano, energia, expansão do sistema de transmissão elétrica). Observa a necessidade de fortalecer o setor financeiro, com apoio às pequenas, médias e microempresas; e apoiar o desenvolvimento tecnológico, o setor de turismo e a agricultura.

A estratégia para a *área social* - que consiste na terceira estratégia do BID - continua a ter um enfoque setorizado, voltado para o “alívio” da pobreza dos grupos com maior carência de atendimento nesse setor. A política setorial articula-se à necessidade de ajuste nos gastos do Estado no âmbito das reformas, indicadas pelo Banco e tem clara preocupação em avaliar e, de certo modo, controlar esses gastos com a indicação das políticas focalizadas. O Documento assim resume as orientações para a referida área:

Diante do desafio de implantar o programa de ajuste fiscal com equidade social, as questões de focalização do alvo e eficiência do gasto social, já presentes, adquirem renovada prioridade no enfoque estratégico do banco. Nesse sentido, o banco dará prioridade ao apoio a: (i) análise da *incidência distribucional do gasto*, bem como o desenvolvimento de sistemas de *focalização* que permitam dirigir melhor os recursos públicos para os grupos mais vulneráveis, com uma permanente consideração dos fatores de gênero e atendimento à infância e à terceira idade; (ii) implantação, melhoria e avaliação da rede de *proteção social* a fim de se promoverem as ações de maior impacto sobre o alívio da pobreza (iniciativas do tipo Bolsa Escola e Garantia de Renda Mínima, tendo os mais pobres como clientela alvo); e (iii) implantação e aprofundamento de *reformas* em andamento nos setores de educação, saúde, assistência social e desenvolvimento urbano e municipal, com o objetivo de melhorar a eficiência, a equidade e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 235, grifo do documento).

ajuste fiscal para reestruturar o setor público e melhorar sua eficiência. O problema mais imediato é a necessidade de reformas adicionais ao sistema de previdência social, tanto no regime geral que se aplica aos trabalhadores privados, quanto no regime dos servidores públicos” (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 204-205).

No contexto da reforma do Estado, que inclui cortes nos gastos sociais, tratados pelo Banco como eficiência nos gastos públicos, o Documento dá um destaque especial à participação das organizações não-governamentais brasileiras na prestação de serviços a pessoas de “menor poder aquisitivo”, que não são atendidas nem pelo Estado, nem pelo mercado. O Documento observa a existência de mais de 220 mil organizações sem fins lucrativos ou entidades filantrópicas e mais de 50 mil organizações que prestam assistência social em nível de beneficência, destacando a importância de se estabelecer parcerias entre o Estado e essas organizações com vistas ao alívio da pobreza⁵² (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001).

A quarta estratégia do BID, expressa no Documento de País volta-se à *preservação e conservação do meio ambiente e recursos naturais* que envolve tratamento de esgotos, diminuição da poluição ambiental, tratamento de resíduos sólidos, impacto ambiental e manejo do patrimônio natural.

Em análise sobre os documentos das instituições multilaterais, Mineiro (2001, p. 38) afirma que esses “tentam desenhar não apenas um cenário para a definição de projetos a serem aprovados, mas neles também se desenham, às vezes de forma detalhada, as políticas macroeconômicas a serem levadas adiante pelo governo brasileiro [...]”.

Le Coq d’Oliveira (2001) demonstra que para as instituições financeiras multilaterais, o crescimento econômico depende do ajuste fiscal e a redução do déficit público, por sua vez, é condição para diminuição das taxas de juros no Brasil. Isso porque o desajuste fiscal seria, na concepção dessas instituições, responsável pela vulnerabilidade externa no contexto da crise em que se encontra o país, e pelo déficit na balança de transações correntes.

⁵² O Documento não tem o menor problema em afirmar que o governo brasileiro, a partir de 1995, diante da necessidade de aumentar a eficiência dos gastos na área social “**eliminou as principais instituições diretamente responsáveis pela assistência social**, fortaleceu os ministérios setoriais encarregados de manter a rede de segurança social e apoiou a criação de parcerias sólidas com a sociedade [...] a fim de assegurar um crescimento equitativo” (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 244, grifo meu).

Nessa direção, o Documento de País (2001, p. 204) demonstra que: “[...] o Brasil terá de aprofundar seus esforços no sentido de alcançar um ajuste fiscal adequado, uma vez que as finanças públicas continuam sendo a principal fonte de desequilíbrio macroeconômico”. Por isso, Le Cocq d’Oliveira (2001) afirma que para as instituições financeiras multilaterais o ajuste fiscal é central para solver os desequilíbrios macroeconômicos, sendo, para essas instituições, o *deus ex machina* responsável por superar a crise econômica instalada no país.

Em contraponto, dirá o autor que não se pode responsabilizar o déficit público pelo desequilíbrio da balança de transações correntes:

[...] querer atribuir ao déficit público um papel de protagonista no drama econômico vivenciado pelos brasileiros é uma tentativa que peca por ingenuidade ou malícia. A ingenuidade – fator grave nos que pretendem confeccionar diagnósticos propositivos de política econômica – consiste em imputar a uma variável dependente a capacidade de solucionar as restrições que são impostas pelo setor externo. A malícia consiste em perceber este fato e assim mesmo, apresentar os grilhões financeiros como elemento irremissível, insistir em lançar nas variáveis internas o peso do ajuste. Seja qual for a motivação, o fato é que a adoção das políticas propostas tem significado o enquadramento da ação estatal no papel de fomentar a aceleração da concentração da renda no país, agravando todos os problemas que o BIRD e o BID afirmam querer auxiliar a resolver (LE COCQ D’OLIVEIRA, 2001, p. 62).

De acordo com Vigna e Sauer (2001), as análises macroeconômicas (dos países da América Latina) feitas pelas instituições financeiras multilaterais permitem que essas formulem uma pauta de proposições que dêem continuidade aos programas de ajuste fiscal e “modernização” do Estado. O BID (bem como o BIRD) pretende, mediante as orientações de políticas, garantir, prioritariamente, a estabilidade do mercado nacional com o objetivo de atrair o capital internacional. A orientação tem por objetivo contribuir para que o governo respeite os acordos estabelecidos pelo Fundo Monetário Internacional, efetivando o ajuste fiscal e permitindo que o Brasil tenha credibilidade junto ao mercado internacional.

Para os autores em pauta, a política do BID (e do BIRD) está voltada para o monitoramento da problemática social e para a amenização dos efeitos perversos do ajuste. “[...] A drenagem de capitais e os cortes orçamentários podem aumentar os riscos, resultado

dos custos sociais. Alguns empréstimos desses bancos visam a amenizar essa reação através do financiamento de programas sociais, buscando aliviar as conseqüências perversas do atual modelo econômico” (p. 140), tal é a perspectiva de redução da pobreza⁵³.

Recentemente o BID elaborou a nova “Estratégia do Banco para o Brasil (2004-2007)”, desta vez chamada “Documento de Estratégia”. Seguindo os documentos anteriores, essa estratégia coincide com o segundo, o terceiro e o quarto ano do Plano Plurianual (PPA) a ser executado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva – eleito em 2002 para o mandato de 2003 a 2006 -, e com o primeiro ano do próximo governo.

O Documento em pauta enfatiza que o Plano Plurianual “Brasil de Todos” contém três mega-objetivos, a saber: i) inclusão social e redução das desigualdades sociais; ii) crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor de desigualdades regionais; iii) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia (ESTRATEGIA DEL BANCO CON BRASIL, 2004).

Sendo que para a consecução desses mega-objetivos, o PPA (2004-2007) enumera três desafios e três objetivos gerais. *Desafios de crescimento*: elevar a taxa de crescimento do produto per capita; obter um crescimento sustentado; permitir que o crescimento se efetive com um adequado manejo dos recursos naturais. *Desafios sociais*: reduzir a pobreza e; alcançar maior igualdade e inclusão social. *Desafios institucionais*: alcançar uma maior participação, transparência e controle social e; modernizar o Estado e fortalecer as instituições governamentais em seus três níveis (ESTRATEGIA DEL BANCO CON BRASIL, 2004). Os objetivos gerais são:

Promover o crescimento sustentado, com estabilidade e sustentabilidade ambiental.
Reduzir a pobreza, promover a inclusão social e uma maior igualdade social e regional.
Apoiar o fortalecimento institucional, promover a democracia e a participação (ESTRATEGIA DEL BANCO CON BRASIL, 2004, p. 24, tradução minha).

⁵³ Interessante observar que assim como as reformas da previdência e tributária, que vem sendo implementadas pelo atual Governo Federal, o Programa “Fome Zero” que visa, dentre outros, a redução da pobreza, encontra-se em sintonia com as orientações dos organismos multilaterais.

Após analisar o cenário macroeconômico do Brasil, especialmente, a partir dos anos 90, o Banco apresenta, novamente, **suas estratégias** para esse país, desta vez para o intervalo 2004-2007. O Documento indica as seguintes *áreas de ação prioritárias* que devem orientar os empréstimos a serem realizados no período em questão:

Produtividade da média e pequena empresa e **infra-estrutura**, com prioridade ao uso de modelos de cooperação público-privado nos novos investimentos;
Pobreza, equidade e formação de capital humano, com uma focalização central na distribuição de renda;
Condições de vida e eficiência em cidades, integrando ações de combate à **pobreza urbana**, e melhorias da **habitabilidade, eficiência e qualidade ambiental** das cidades; e
Modernização do Estado priorizando o fortalecimento das instituições, [...] com ênfase nas áreas subnacionais de governo (ESTRATEGIA DEL BANCO CON BRASIL, 2004, p. 34-35, grifo do documento, tradução minha)⁵⁴.

Analisando os setores elencados pelo BID como prioridade na orientação de políticas, neste último Documento de Estratégia, pode-se fazer algumas observações: i) há uma inversão quanto ao lugar do tema “Modernização do Estado” que se apresentou, nos documentos antecedentes, como o “carro chefe” da orientação, sendo que neste aparece como a quarta área prioritária; ii) as condições de vida urbana e a eficiência nas cidades aparecem como uma área prioritária de atenção de políticas, quando nos documentos anteriores configurava-se um sub-programa da área social⁵⁵.

Possivelmente, o tema da *modernização do Estado* saiu da “linha de frente” para assentar-se na “quarta colocação” no *ranking* de prioridades do BID no Brasil tendo em conta a atuação dos dois mandatos da chamada *era FHC* (1994-2002), na qual o Presidente não poupou esforços em *costurar* um processo político que redundou em diversas reformas constitucionais, tais como as reformas da previdência e a tributária, bem como no repasse de responsabilidades de políticas sociais ao poder público estadual e municipal. Desta forma, o

⁵⁴ O documento indica dois outros temas que devem permear todas as áreas prioritárias: integração e meio ambiente.

⁵⁵ A argumentação sobre essa área (as condições de vida urbana e a melhoria habitacional nas cidades) será objeto de atenção do capítulo II desta tese.

cumprimento do dever de casa pelo poder central - que reestrutura o Estado no sentido de facilitar o “bom” andamento da economia capitalista, como por exemplo, a definição das metas de inflação, o incentivo à infra-estrutura produtiva, e a redução dos gastos sociais públicos - permite ao Banco definir como área prioritária de política a atenção aos setores produtivos (das pequenas e médias empresas) e a infra-estruturação produtiva que priorize a parceria público-privada.

E mais, além da *era FHC*, a atuação do governo Lula, a partir de 2003, mostra que este continuou a seguir o *dever de casa* do governo anterior no que toca às reformas constitucionais: em tempo recorde empenhou-se em conseguir apoio tanto na Câmara dos Deputados quanto no Congresso Nacional para a aprovação das reformas citadas anteriormente. Se o Documento de Estratégia do BID (2004-2007) não faz elogios como fazia para a atuação do governo Fernando Henrique nos documentos anteriores, também não faz nenhuma ressalva à atuação do governo Lula, ressalva essa que se poderia esperar de uma instituição financeira multilateral a um governo que tem à frente o Partido dos Trabalhadores e que, evidentemente deveria, de alguma forma, posicionar-se, ainda que em nível de discurso, contrariamente aos interesses capitalistas, os quais são muito bem defendidos pelas referidas instituições⁵⁶.

Nessa argumentação, o referido Documento de Estratégia diz que a área de Reforma e Modernização do Estado representa um dos temas de maior impacto resultante da cooperação

⁵⁶ Antunes (2004, p. 02) faz a seguinte observação face à atuação do Governo Lula, a partir de 2003 - atuação que, diga-se de passagem, deixou perplexos amplos setores da sociedade ao apostaram que esse Presidente, sendo oriundo da classe trabalhadora, provocaria alterações nos aspectos econômico e social em favor dessa classe, o que não ocorreu: “Para aqueles que esperavam pelo principiar da mudança profunda da política econômica, contraditando os interesses do Fundo Monetário Internacional (FMI), dos organismos multilaterais, das finanças e das transnacionais; pela contenção do fluxo de capitais que migram para o sistema financeiro internacional esgotando a produção da nossa riqueza; pelo combate ao nefasto projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) [...]; pela recuperação da dignidade do salário mínimo, contra a política de arrocho salarial; pelo combate aos transgênicos que tantos riscos podem trazer a nossa saúde; pelo início da reforma agrária, imprescindível para desmontar a *miséria brasileira*; pela recuperação da *res publica* contra a secular privatização do Estado brasileiro; enfim, pelo *início* de um programa efetivo de mudanças, com prazos e caminhos construídos com sólida impulsão social, foi pesaroso ver que a primeira ‘reforma’ do Governo Lula foi agendada pelo FMI, imposição que o governo aceitou sem resistência, desestruturando um setor importante da classe trabalhadora brasileira, composta pelos funcionários públicos, e que sempre foi um dos pilares de sustentação do Partido dos Trabalhadores (PT) [...]” (grifo do autor).

do Banco com o Brasil nos anos mais recentes e que, portanto, haveria a necessidade (apenas) de **aprofundar** e **expandir** tal área.

Em respeito à continuidade, isto é, ao aprofundamento e expansão das reformas institucionais, o Documento de Estratégia do BID destaca que os projetos para essa área devem melhorar a eficiência, eficácia, qualidade e controle do gasto público. E que os estados e municípios – para quem a responsabilidade pelas políticas sociais vem recaindo não só a cada documento do BID, como em termos históricos no Brasil – devem ter maior capacidade no que se refere a arrecadação fiscal (e, portanto, ter mais capacidade na proposição de políticas sociais e de endividamento junto aos organismos internacionais de crédito). Nos dizeres do Documento:

O Banco apoiará a extensão da área de gestão ao nível estadual; as experiências positivas [...] de desenvolvimento dos programas de administração tributária e as ações de controle externo que alcancem os estados e municípios especificamente [na administração] dos programas de gestão fiscal [...]. Igualmente o Banco levará em consideração novas ações de modernização da administração dos serviços de seguridade social e possível extensões a municípios com capacidade de endividamento e de execução, de operações integrais que contemplem reformas e investimentos para modernizar a gestão pública fiscal e previdenciária, como também a modernização dos instrumentos de gestão de recursos humanos [...] (ESTRATEGIA DEL BANCO CON BRASIL, 2004, p. 43, tradução minha).

Em nível das orientações para o setor produtivo e de infra-estrutura, o Documento sinaliza o apoio ao governo brasileiro no que toca ao aumento da competitividade no mercado e modernização dos setores produtivos. Para tanto apóia as intervenções nos investimentos de infra-estrutura, através da associação entre o governo e a iniciativa privada; prioriza os projetos de investimento em pequenas e médias empresas, bem como de microempresas, para aumentar a competitividade dos sistemas produtivos locais. Destaca os setores de transporte, energia, turismo e agricultura com prioridade para investimento⁵⁷.

⁵⁷ O Documento cita o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) como parceiro na execução de projetos de infra-estrutura produtiva. “Ao combinar esforços com [o] BNDES, o Banco espera fornecer um veículo de investimentos para fundos de pensões e outras entidades para contribuir com o desenvolvimento da infra-estrutura no Brasil (transporte, telecomunicações, água potável, saneamento e energia) através da criação de um fundo de investimento de capital” (ESTRATEGIA DEL BANCO CON BRASIL, 2004, p. 49, tradução minha).

Em relação às orientações para a área social, o Documento segue com uma orientação de política *focalizada e setorizada*. O foco continua a ser a *redução da pobreza* e das *desigualdades sociais*, inovando, apenas, quanto à *formação de capital humano*, leia-se: qualificação de mão-de-obra de nível secundário para o mercado de trabalho. Nessa área, o Banco destina total apoio ao *Programa Bolsa Família* do Governo Federal que, segundo o documento, tem por meta a transferência de renda aos segmentos mais pobres da sociedade. Quanto a esse programa, afirma o Documento:

Entre estes, o mais importante é o Programa Bolsa Família (PBF) que se propõe a unificar os principais programas de transferências [...] voltados às famílias [de baixa renda], com o objetivo de diminuir a duplicação de esforços e melhorar a **focalização, a eficiência e o impacto destas transferências de renda sobre as famílias mais pobres** (ESTRATEGIA DEL BANCO CON BRASIL, 2004, p. 38, tradução e grifo meu).

A setorização de políticas se expressa na prioridade às áreas de educação⁵⁸; saúde; ações de apoio à educação e capacitação profissional (cita como exemplo o *Programa Primeiro Emprego* do Governo Federal), cuja ação coaduna-se com o tema de formação de capital humano, antes referido e; ações de monitoramento e avaliação de políticas sociais em nível federal e estadual.

1.6 O SIGNIFICADO DO FINANCIAMENTO MULTILATERAL DO BID

As leituras sobre o Banco Interamericano de Desenvolvimento permitem sintetizar que este Banco tem uma particularidade no referente ao financiamento multilateral para a América Latina: sua política é revestida de programas sociais com prioridade de atendimento à pobreza

⁵⁸ É claro que não se trata de apoio ao nível superior. A ênfase maior recai, apenas, na educação básica e secundária e na técnico-profissional.

(urbana), isto é, na *aparência*⁵⁹ o BID tem a função de minimizar os impactos sociais advindos do quadro de crise econômica e da “desigualdade social”. É, portanto, o *braço social* do capitalismo para os países que *necessitam da ajuda dos países ricos*.

Os programas sociais apoiados pelo BID devem aliviar as conseqüências perversas do capitalismo, afastando o risco das tensões sociais. É o que demonstra a passagem a seguir, retirada dos documentos do BID:

O governo [...] pode e deve fazer muito mais. Além de oferecer uma rede de seguridade mínima para os menos afortunados, pode atender diretamente muitas das necessidades básicas que definem um nível de vida mínimo. Quando o setor privado não está em condições de criar empregos suficientes para reduzir o nível de pobreza [...], o governo pode garantir educação básica e acesso a serviços de saúde para pobres [...]. Em síntese, o governo, mediante a provisão de bens públicos, pode melhorar diretamente as condições de vida dos pobres e isto pode contribuir sensivelmente a **reduzir a tensão social que ocorre quando a economia de mercado não incrementa a renda dos pobres** (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003f, tradução e grifo meu).

Couto (2000) dirá que a preocupação com a pobreza é um tema crescente dentro da estrutura do BID – especialmente a partir dos anos 90 – e que também para o FMI seria importante *humanizar a globalização e erradicar a pobreza*, para o que seria necessário compatibilizar ajustes fiscais com gastos sociais. Desta forma, também, na perspectiva do FMI:

É preciso ouvir o grito dos pobres. [...] A extensão da pobreza ainda presente ao final de um século de prosperidade é intolerável, e é claro que o grau de pobreza absoluta é absolutamente intolerável. Assim, é hora de dar uma resposta a ela. Nunca houve em uma reunião tanto apoio para colocar a redução da pobreza no coração de nossos programas (Michel Camdessus - diretor gerente do FMI - apud COUTO, 2000, p. 104).

Assim, na perspectiva dos financiamentos multilaterais, as políticas sociais têm um caráter focalista e estão articuladas ao alívio da pobreza e das tensões sociais, cujos projetos

⁵⁹ *Aparência* no sentido utilizado por Kosik (1986) como mundo dos fenômenos que esconde a essência (núcleo interno essencial; síntese das múltiplas determinações), a qual só pode ser apreendida pelo pensamento crítico. “Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é *atingir* a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível” (p. 12). Vale dizer que a abordagem desse autor está referenciada no célebre texto de Marx (Para Crítica da Economia Política, 1978), na passagem que trata do método dialético.

sociais têm uma perspectiva fragmentada, e cujas concepção e execução – que são, prioritariamente, voltadas para os mais “pobres” – devem ser efetivadas levando-se em consideração a “eficiência” nos gastos sociais públicos – sobretudo federais -, que, em outras palavras, quer dizer diminuição de recursos para a área social, com maior envolvimento de estados e municípios, com a participação da sociedade e com o incentivo à iniciativa privada.

Nesse aspecto o Banco autodenomina-se líder de atuação na área social em toda a América Latina, com financiamento de projetos para os mais pobres, tal como o enunciado a seguir:

O Banco tem sido líder na região no apoio e financiamento a programas de transferências [...] de renda a famílias pobres e conta no Brasil com um conjunto de experiências relevantes de fortalecimento da capacidade de gestão ao nível municipal e estadual, e uma importante vantagem comparativa em programas de investimentos sociais nas principais áreas metropolitanas onde se concentra uma porcentagem importante e crescente de famílias pobres (ESTRATEGIA DEL BANCO CON BRASIL, 2004, p. 39, tradução minha).

De fato, no período que vai de 1961⁶⁰ a 2000 a distribuição dos empréstimos do BID, por setores, indica um maior investimento na área social, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 - Distribuição dos empréstimos do BID, 1961-2000

Setores	%
Setores sociais: saneamento, desenvolvimento urbano, educação, fundos de investimento social, saúde, meio ambiente, microempresa.	29,7
Infra-estrutura: energia, transportes e comunicações.	27,4
Setores produtivos: agricultura e pesca, indústria, minas e turismo, ciência e tecnologia.	22,7
Reforma e modernização do Estado, financiamento de exportações, pré-investimentos e outros.	20,2

Fonte: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (2003d).

Entretanto, se em sua *aparência*, o BID volta-se a atender os graves problemas sociais de seus países membros, em sua *essência*, busca contribuir com o equilíbrio fiscal das contas públicas, materializado no incentivo às reformas econômicas e políticas, que por sua vez, é

⁶⁰ Ano em que foi feita a primeira operação de empréstimo do Banco.

fundamental para o pagamento de dívidas (e, conseqüentemente, de novos endividamentos) junto aos principais bancos de financiamento de política econômica, qual seja o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial⁶¹. Esse jogo entre os principais bancos de financiamento de políticas para a América Latina permite a continuidade do desenvolvimento capitalista, com base na dependência dos “*eternos*” países em desenvolvimento em relação aos países ricos⁶². Importante lembrar que tanto o empréstimo quanto o pagamento das dívidas inserem-se na órbita do movimento de financeirização da economia como uma das saídas para a crise vivenciada, especialmente a partir dos anos 70, no mundo capitalista, fazendo parte, por conseguinte, do movimento maior de valorização do capital.

A propósito, o Documento de País (2001) expressa a inter-relação entre o BID e os demais organismos multilaterais no que se refere ao financiamento externo para o Brasil: “A ação do banco no Brasil mantém uma importante coerência com a atuação de outras fontes externas, particularmente com a do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Japão” (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 248). Nessa direção, Vigna e Sauer (2001) afirmam que as análises macroeconômicas contidas tanto nos documentos do BID quanto do Banco Mundial têm por base as propostas do Fundo Monetário Internacional.

O argumento de que, em essência, a preocupação do BID está em garantir o equilíbrio fiscal de seus países membros pode ser sustentado quando se observa atentamente seus relatórios anuais. Esses contêm análise minuciosa sobre a economia dos países da América

⁶¹ Sobre a dívida interna e externa brasileira, ver Gonçalves, Reinaldo e Pomar, Valter. O Brasil endividado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo (Coleção Brasil Urgente), 2002; Gonçalves, Reinaldo e Pomar, Valter. A armadilha da dívida. São Paulo: Fundação Perseu Abramo (Coleção Brasil Urgente), 2002.

⁶² Chossudovsky (1999) afirma que no contexto da crise global pela qual passa o capital, o movimento da economia é regulado por um processo de cobrança de dívidas em nível mundial, que interfere nas decisões do Estado nacional. O peso da dívida externa dos países em desenvolvimento é da ordem de dois trilhões de dólares. A esse respeito, afirma o autor que: “A solução para a crise da dívida torna-se causa de mais endividamento. O pacote de estabilização econômica do FMI tem, teoricamente, a intenção de ajudar os países na reestruturação de suas economias, com o fim de gerar um superávit em suas balanças comerciais, para que estes possam pagar a dívida e iniciar um processo de recuperação econômica. O que acontece, porém, é exatamente o oposto. O próprio processo de ‘apertar o cinto’ imposto pelos credores solapa a recuperação econômica e a capacidade dos países de quitarem suas dívidas. [...] Em outras palavras, as medidas fundamentais contribuem para o aumento da dívida externa [...]” (p. 59).

Latina e Caribe. Portanto, o *núcleo duro* da análise não são os problemas sociais, e, sim, os problemas referentes à macroeconomia: crise financeira, desestabilização de mercados, choques externos, acesso a financiamento estrangeiro, volume de exportações, taxas de câmbio, taxas de juros, políticas fiscais e monetárias, redução dos desequilíbrios fiscais, déficit financeiro, crescimento do PIB, taxas de inflação, taxas de crescimento, preços de produtos primários, controles de capital, confiança de investidores, títulos de dívida emitidos por mercados emergentes, balanço de pagamento, taxas de desemprego, entre outros (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1998). Os dados sobre os problemas sociais, embora enfocados, não tem a mesma prioridade que os econômicos nos documentos analíticos.

Assim, a análise macroeconômica de cada país configura-se no suporte principal da proposição de políticas dos países membros, a qual é expressa nos “Documentos de País” e “Documentos de Estratégia”, antes referidos⁶³.

Nessa direção, Mineiro (2001) dirá que os projetos implementados tanto pelo BID quanto pelo Banco Mundial na América Latina funcionam como um “colchão compensatório” de recursos para viabilizar o ajuste fiscal nas três esferas de governo, sendo que há uma combinação entre esses elementos: o “colchão compensatório” torna exequível o ajuste à medida que representa uma fonte de recursos para programas sociais e esses recursos, ao mesmo tempo, são disponibilizados com uma série de condicionalidades, dentre elas, o próprio ajuste fiscal. Por outro lado:

o sentido do ‘ajuste fiscal’ é claro: apontar aos investidores internacionais que os recursos necessários ao pagamento das despesas financeiras (isto é para resgatar as aplicações desses mesmos investidores) estará disponível – afinal, é para zelar por estes interesses que as instituições financeiras multilaterais existem [...] (MINEIRO, 2001, p. 28).

⁶³ Importante observar que a análise macroeconômica do BID sobre o Brasil, faz referência, recorrentemente, aos acordos feitos entre esse país e o FMI.

A temática do ajuste fiscal aparece com muita clareza nos textos oficiais do Banco⁶⁴. O Documento de País (elaborado em 2000 e publicado em 2001) expressa a preocupação com a implementação das reformas estruturais necessárias para o controle das contas públicas:

O Brasil enfrenta diferentes tipos de risco que poderiam afetar a estratégia do país e, por extensão, a estratégia do banco. O principal risco é a possibilidade de o processo de ajuste fiscal perder seu ímpeto. Em 1999, **o governo conseguiu aumentar notavelmente o superávit primário**; no entanto, aumentos adicionais de grandeza semelhante serão difíceis de se obter; já que dependerão principalmente da capacidade do país de **continuar avançando na tramitação, aprovação e implementação das reformas estruturais e emendas constitucionais pendentes** – particularmente as que se referem ao sistema tributário e ao sistema de previdência social – e de certas leis, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é imprescindível para a melhoria da gestão das finanças estaduais (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 249, grifo meu).

Importante observar como houve uma correspondência dessas estratégias no governo Fernando Henrique Cardoso no Brasil no que toca à imperiosidade do ajuste fiscal⁶⁵, continuando a ser identificada no governo Lula. Aliás, se analisarmos a linguagem do atual Presidente da República quanto ao *superávit primário*, bem como o esforço em “continuar avançando na tramitação, aprovação e implementação das reformas estruturais e emendas constitucionais pendentes” – de que o urgente empenho desse governo em aprovar as reformas da previdência e tributária é um claríssimo exemplo - veremos o quanto há uma intercorrência entre as preocupações nodais das agências multilaterais e a direção político-econômica implementada no Brasil.

Nessa direção, o Documento de País (2001) afirma que o principal indicador de aferição da estratégia do Banco no país, isto é, o elemento central para medir a eficiência de suas

⁶⁴ No início dos anos 70 já aparecia nos documentos do Banco a preocupação com a temática fiscal: “No futuro, o BID terá que imaginar modalidades de ação para promover o fortalecimento dos referidos mercados, visando a possibilidade de sua integração regional. Similarmente, deverá promover também a aplicação prática das conclusões obtidas em consequência dos estudos de que temos participado, justamente com outras organizações, sobre as **melhorias fiscais** nos países membros” (HERRERA, 1971, p. LXIX, grifo meu).

⁶⁵ Fazendo uma avaliação sobre o empréstimo de emergência feito pelo BID em sua gestão, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso afirma que esse Banco tem papel importante no apoio a países que se encontram em situação de desequilíbrio financeiro grave e demonstra que: “A participação de instituições como o BID em fundos contingenciais de prevenção e de correção de riscos sistêmicos é uma exigência da própria economia globalizada em que vivemos atualmente, e este me parece ser um progresso desejável e saudável no sentido de aumento da coordenação entre entidades financeiras internacionais e regionais, nos seus diversos âmbitos de atuação” (CARDOSO apud COUTO, 2000, p. 102-103).

atividades seria a *poupança pública* nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal); o controle das finanças governamentais permite avaliar o andamento das reformas no âmbito do Estado, “área prioritária em torno da qual se organiza a estratégia” (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 250)

Um exemplo de que o equilíbrio fiscal tem peso importante na estrutura do BID pode ser visto quando do empréstimo de emergência feito por esse (em parceria com o FMI e o Banco Mundial) ao Brasil, em 1998/99, objetivando o “fortalecimento das reservas monetárias do país, do processo de reforma econômica e apoio a programas sociais voltados para a população mais pobre”, no qual o BID destinou US\$ 4,5 bilhões. É um tipo de empréstimo voltado ao ajuste estrutural no Brasil tendo em vista que se destina ao pagamento de juros e/ou à amortização de dívidas (COUTO, 2000, p. 93). A respeito desse empréstimo de emergência, Roberto Campos apud Couto (2000, p. 94) faz a seguinte afirmação:

Eu acho o BID bastante importante [...] Ele tem auxiliado no processo de reforma. [...] da mesma maneira que o Banco Mundial, ele indiretamente está financiando problemas de balanço de pagamentos. Não está mais financiando estritamente projetos, como era o conceito original. Ele está financiando reajustes estruturais. Esses financiamentos para reajustes estruturais são financiamentos de balanço de pagamentos [...].

A fala de um de seus apologistas parece sintetizar bem a atual estrutura do BID:

[...] Portanto, na virada do novo século, a missão do Banco no Brasil será seguir provendo apoio à continuação e consolidação do processo de ajuste fiscal e às iniciativas relacionadas com os problemas de desigualdades sociais e pobreza (RICARDO SANTIAGO apud COUTO, 2000, p. 107).

Dentro da sua estrutura, o BID possui alguns mecanismos concernentes ao financiamento de políticas que garantem sua funcionalidade: a *formação da inteligência* e o *controle na elaboração e execução* das políticas.

1.6.1 Mecanismos de financiamento de políticas na estrutura do BID

Dentre os mecanismos de financiamento utilizados pelo BID para garantir a eficácia de sua orientação, destaca-se a *formação da inteligência do Banco*. Esta é articulada, em primeiro lugar, por seus institutos de pesquisa, tal como o Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (Indes) e o Instituto para Integração da América Latina e do Caribe (Intal) que estudam a realidade de cada país e cujo estudo serve de base para a elaboração das diversas políticas orientadas pelo BID, bem como pelos *escritórios de representação* que garantem um diálogo mais próximo com os gestores nacionais com vistas a facilitar a direção política desses países pelo Banco. Segundo, pelos próprios *Documentos de País e de Estratégia*, à medida que são a síntese da inteligência do Banco nos países membros.

A fala do primeiro presidente do BID, Felipe Herrera – ao avaliar os dez anos de atuação do banco - é exemplar para captar a importância da formação da inteligência (*expertos*) na implementação das políticas direcionadas pelo BID na América Latina.

A experiência de uma década indica que o ‘perfil’ ou ‘estilo’ marcadamente regional do Banco Interamericano não está vinculado exclusivamente às suas políticas ou operações. Emerge também do fator humano. Em verdade, o banco tornou-se uma verdadeira ‘universidade do desenvolvimento’. Nêle, tem-se formado grande número de dirigentes e técnicos. Muitos dêles, depois de alguns anos de contato diário com a realidade do Continente e com pessoas procedentes de tôdas as nações da Região, regressam aos países de origem para ocupar posições importantes, no setor público, como no setor privado [...] (HERRERA, 1971, p. XXIV).

O ex-Presidente do Banco (Enrique Iglesias⁶⁶) avalia que o BID - depois de quatro décadas de atuação - em nome de facilitar o desenvolvimento econômico e social, individual e

⁶⁶ Enrique Iglesias – ex-Presidente do BID - iniciou seu quarto mandato em 1º de abril de 2003. Foi o terceiro presidente eleito do Banco após as administrações de Felipe Herrera (Chile), cujo mandato foi de 1960-1970 e de Antonio Ortiz Mena (México) com o mandato de 1971-1988. Iglesias nasceu em Astúrias (Espanha), mas é naturalizado uruguaio. É formado em economia e administração pela Universidade da República do Uruguai e fez estudos de pós-graduação nos Estados Unidos e França. Foi ministro das Relações Exteriores do Uruguai, de 1985 a 1988; secretário executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, de 1972 a 1985 e **Presidente do Banco Central do Uruguai**, de 1966 a 1968. Além disso, foi professor de desenvolvimento econômico e diretor do Instituto de Economia da Universidad de la República do Uruguai. Em 31 de maio de 2005 apresentou sua renúncia do cargo da presidência. Em 27 de julho desse mesmo ano, a Assembléia Extraordinária do Banco elegeu – para o mandato de cinco anos - o colombiano Luis Alberto Moreno como novo

coletivo dos países que compõem a instituição, fez uma leitura sempre atualizada da realidade de cada país, adequando sua intervenção à realidade da região com vistas a responder, de forma efetiva, às demandas dos governos. Sendo que:

Para essa tarefa, os escritórios de representação nos países, que nasceram como expressão da capacidade inovadora demonstrada pelo Banco desde o início de suas operações, constituíram-se em elemento crucial na sua relação com cada um dos países-membros da região. Projetaram a presença institucional do BID nos países, permitindo manter um diálogo contínuo e direto com as autoridades nacionais, as entidades executoras de projetos e programas e diversos segmentos econômicos e sociais internos, atuando como antenas para captar as preocupações e necessidades que surgem das novas realidades (IGLESIAS apud COUTO, 2000, p. 09).

Em seguida, afirma que o BID:

É importante formador de opinião no exterior sobre os países e suas políticas. Referência crescente na análise e discussão do desenvolvimento e do subdesenvolvimento regional. Também um lócus privilegiado de conhecimentos, reflexões, análises e debates. Um banco de idéias, dados, estudos (IGLESIAS apud COUTO, 2000, p. 15)⁶⁷.

Além da formação da inteligência – que é um instrumento utilizado em larga medida para permitir a funcionalidade do BID, especialmente quando se trata de indicar a direção econômica e política dos países membros -, o mecanismo de *controle* na elaboração e execução das políticas, é essencial dentro da estrutura do Banco. Couto (2000) dirá que nos anos recentes, esse último vem adotando elementos de monitoramento e de avaliação de políticas precisos e bem elaborados.

Esse mecanismo de controle tem forte peso na *espinha dorsal* do Banco e é expresso, sobretudo, por quatro elementos: os *Documentos de País e de Estratégia*, os contratos de financiamento, os manuais de operacionalização e os relatórios de atividades desenvolvidas

presidente do BID, o qual assumiu o cargo em 1º de outubro de 2005. Vale observar que Moreno foi ex-Ministro de Desenvolvimento Econômico da Colômbia e ocupava o cargo de embaixador de seu país, nos Estados Unidos (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2005b).

⁶⁷ Na mesma direção, afirma Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil (apud COUTO, 2000, p. 95): “A contribuição do BID, não apenas em termos de recursos, mas também sob a forma de ‘expertise’ técnica, foi decisiva em determinados projetos de desenvolvimento [...]” Em seguida, afirma Maílson Ferreira da Nóbrega, ex-ministro da Fazenda (apud Couto, 2000, p. 101): “O BID terá sempre uma função no Desenvolvimento da América Latina. Seja como provedor de recursos para setores não atrativos da iniciativa privada, seja como disseminador de idéias da modernidade, no treinamento de recursos humanos.”

nos projetos em execução⁶⁸. Embora auto denomine-se um *banco flexível*, há uma clara rigidez na condução dos empréstimos, materializada em inúmeras exigências presentes nos *convênios* e que devem ser seguidas, principalmente pelos estados e municípios⁶⁹.

Nos documentos do Banco, o controle aparece revestido da necessidade de garantia de eficiência na aplicação dos recursos e no bom desempenho dos projetos. É o que demonstra o primeiro presidente do BID, Felipe Herrera:

[...] o Banco não se preocupa apenas com melhorar a qualidade das obras que financia diretamente: promove, também, medidas complementares que considera indispensável para assegurar a eficiência da execução das obras, tais como a implantação ou expansão de sistemas de economia e empréstimo para garantir o desenvolvimento de programas de habitação [...] É possível que a contribuição mais significativa do BID para o crescimento das economias latino-americanas consista no efeito catalítico que têm tido as suas operações, em relação aos esforços dos países da Região, tendentes a mobilizar e aplicar, com maior eficiência, os recursos disponíveis (HERRERA, 1971, p. XXXIX).

Todavia, pode-se apreender que a preocupação com a eficiência na aplicação de recursos está intimamente relacionada com os interesses do Banco em permitir o equilíbrio nas contas fiscais do poder público.

A arquitetura do controle do financiamento é expressa, com muita clareza, na orientação das reformas estruturais (econômicas, políticas – como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a reforma tributária e da previdência) como forma de garantir os ajustes estruturais, dentre eles os ajustes fiscais, que devem redundar no equilíbrio das contas públicas e no controle/pagamento da dívida pública.

Assim se configura a estrutura do BID: em sua aparência, estimular políticas sociais compensatórias no âmbito da atenuação da pobreza enredadas por um ajuste estrutural fiscal que tanto é condição quanto é meio para o suposto alívio da pobreza. Em sua essência, esse

⁶⁸ A discussão sobre o controle no interior do BID será objeto de atenção do segundo capítulo desta tese, especialmente, quando tratar-se dos manuais de operacionalização do Programa Habitar Brasil BID.

⁶⁹ Le Cocq d'Oliveira (2001) lembra que os documentos elaborados pelas instituições financeiras multilaterais, como é o caso dos *Documentos de País e de Estratégia* do BID, servem de base para a assinatura dos contratos de empréstimos. Por esse motivo pode-se inferir que o referido documento é um instrumento de controle tendo em vista que fornece o princípio do contrato a ser executado mediante os projetos.

ajuste - materializado nas reformas do Estado - permitiria a continuidade da inserção (subordinada) dos países da América Latina (como é o caso do Brasil) na competitividade global do capital através da redução do Custo Brasil e aumento da atração de capitais internacionais para o país. E mais: o receituário de políticas perpetua o endividamento interno e externo em relação aos “velhos” financiadores de empréstimos (FMI, Banco Mundial, BID), formatando a acumulação capitalista mesmo diante da crise estrutural pela qual passa desde a década de 70.

Pode-se observar que há na estrutura do BID uma trama de relações: i) com o poder central estabelecem-se as relações de cunho mais econômico no que se refere às orientações de políticas concernentes ao *núcleo duro* da economia capitalista; ii) com os estados e municípios estabelecem-se as relações de caráter social, através da indicação da descentralização administrativa e maior responsabilização daqueles com as políticas sociais.

Assim, o poder público estadual e, principalmente, o poder municipal têm, na estrutura do BID, uma importância particular, tendo em vista que o município deve ser um forte “parceiro” na execução das políticas sociais (focalizadas, fragmentadas) com vistas ao “alívio” de tensões sociais. Além disso, na concepção do BID, o município é um especial tomador de empréstimos, tanto para a implementação dessas políticas, quanto para políticas que permitam uma maior infra-estruturação das cidades, lócus de investimentos capitalistas. Nesse sentido, os municípios têm que ser objeto de ajustes fiscais, com ênfase particular na arrecadação tributária.

Desta forma, o BID possui uma série de orientações voltadas para a administração das cidades. Há, na estrutura do Banco, uma disponibilidade de recursos para empréstimos no âmbito da política urbana, esta que, por sua vez, articula-se a essa lógica de descentralização e reforma administrativa. De imediato, é preciso refletir como há uma intencionalidade do Banco em amarrar o conjunto de suas proposições na gestão das cidades. Assim, sua

inteligência auxiliar (VIANNA JR., 1998) elabora cuidadosamente o que pode ser denominado de um *modelo de gestão de cidades* voltado ao planejamento urbano local que se alinha aos objetivos do Banco, tratados anteriormente, onde se percebe uma atenção especial à figura do *gestor eficiente* que deve empenhar-se em fomentar a participação social dos usuários das políticas financiadas pelo Banco como forma de assegurar a eficaz aplicação dos recursos. A seguir nos deteremos a apreender como, quais são e por que são tecidas as orientações de políticas para as cidades no interior do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

2 AS CIDADES NO CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO RECENTE: ORIENTAÇÕES DO BID PARA A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Resguardando as diferenças entre os países capitalistas dominantes e os periféricos, observa-se, em nível mundial, a ocorrência de sérias transformações no desenvolvimento das cidades, que, por sua vez, relacionam-se às modificações evidenciadas no mundo ocidental no pós-70, referidas no capítulo anterior.

No âmbito da problemática urbana recente, duas *questões de fundo* parecem ser importantes para reflexão. Primeiro: no atual estágio do capitalismo, como e por que se operam significativas modificações no âmbito urbano nos aspectos econômicos, sociais, políticos; e, segundo, como os organismos multilaterais contribuem para a formação de um discurso ideológico que, em seu conjunto, elabora uma série de requisições - especialmente ao poder público - que visam inserir as cidades no processo produtivo atual.

De forma mais aproximativa ao objeto da presente tese e levando-se em consideração as reflexões empreendidas no primeiro capítulo desta, a indagação que segue às questões de fundo, antes assinaladas, é a seguinte: Na textura da cidade, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento procura articular os elementos aparentes e essenciais - vistos anteriormente - a partir das orientações de políticas, em particular da política urbana. Ou seja, no cenário da cidade, qual a orientação do BID em relação às intervenções nas expressões da questão social - na perspectiva da minimização das tensões sociais -, ao lado das recomendações de apoio às reformas estruturais articuladas ao equilíbrio fiscal das contas públicas, mote da atuação deste Banco em toda América Latina?

Por último, procura-se analisar o Programa Habitar Brasil-BID - ao qual se vincula o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, desenvolvido em Belém/PA - com o financiamento do BID, com vistas a verificar como o Banco procura materializar o conjunto de suas recomendações através das orientações a um programa/projeto específico.

Levando em consideração os questionamentos acima referidos, este capítulo apresenta os seguintes itens: 1) a cidade no contexto urbano recente; 2) o debate sobre a prescrição de modelos de gestão de cidades na perspectiva das agências multilaterais; 2.1) a concepção de gestão de cidades para o Banco Interamericano de Desenvolvimento; 2.1.1) a perspectiva da participação cidadã para o Banco Interamericano de Desenvolvimento; 3) a estratégia do BID para a política urbana - o enfoque no setor habitacional; 3.1) o Programa Habitar Brasil BID - exemplo de orientação de política na cidade; 3.1.2) Programa Habitar Brasil BID - Regulamento Operacional e Manual de Orientações do subprograma UAS: a formatação do controle de gestão.

2.1 A CIDADE NO CONTEXTO URBANO RECENTE

No estágio atual do capitalismo são diversas as análises sobre os impactos sofridos pelas cidades, bem como sua importância no contexto da globalização financeira, levando os analistas a denominarem a cidade de diferentes formas: *global, mundial, competitiva, dual, partida*. Contudo, antes de empreender qualquer reflexão a respeito da cidade e, em particular das cidades brasileiras no contexto da urbanização recente, é preciso ter claro, a partir do nosso referencial teórico, que a vida urbana expressa as configurações da divisão social e territorial do trabalho no âmbito da produção e reprodução (material e imaterial) das relações sociais no capitalismo contemporâneo.

Nesta medida, parece ser importante a argumentação de Santos e Silveira (2003) quando afirmam que o uso mais recente do território brasileiro está associado à nova divisão territorial do trabalho. Esta divisão produz uma hierarquia entre os lugares e modifica a forma de atuação das pessoas, das firmas e das instituições. No momento atual, dizem os autores, novas técnicas se hegemonomizam no território constituindo a base material da vida social. Por

sua vez, a ciência, articulada às técnicas cada vez mais informacionais, comanda o desenvolvimento produtivo atual. É assim que o meio técnico-científico-informacional representa a expressão geográfica da globalização⁷⁰.

O movimento de homens, capitais, produtos, mercadorias, serviços, mensagens e a fluidez do território articulam-se ao desenvolvimento da ciência, da técnica e da informação.

Com a instalação de um número cada vez maior de pessoas em um número cada vez menor de lugares, a urbanização significa ao mesmo tempo uma maior divisão do trabalho e uma imobilização relativa e é, também, um resultado da fluidez aumentada do território. O peso do mercado externo na vida econômica do país acaba por orientar uma boa parcela dos recursos coletivos para a criação de infra-estruturas, serviços e formas de organização do trabalho voltados para o comércio exterior, uma atividade ritmada pelo imperativo da competitividade e localizada nos pontos mais aptos para desenvolver essas funções. [...] O resultado é a criação de regiões do mandar e regiões do fazer (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 21-22).

De acordo com Santos e Silveira (2003) a era da globalização - sob a égide do mercado - traz consigo um maior desenvolvimento da informação, que associada à ciência e à técnica permite a formação de um mercado global. Isso porque o território é modificado tendo em vista as grandes possibilidades da produção e, principalmente, “da circulação dos insumos, dos produtos, do dinheiro, das idéias e informações, das ordens e dos homens” (p. 52-53).

No período recente (a partir dos anos 70 e, principalmente, dos anos 80), nota-se uma expansão no território de indústrias dinâmicas, de uma moderna agricultura e do setor de serviços. Essa expansão é caracterizada por uma divisão do trabalho que tende a estender as

⁷⁰ Importante registrar que a obra de Santos e Silveira (2003), ao analisar os principais aspectos referentes ao *uso do território brasileiro* por diferentes atores, reafirma a *centralidade do trabalho*. Elucida que a utilização mais recente desse território está associada à nova divisão territorial do trabalho seja através da utilização do trabalho vivo ou do trabalho morto. “Na medida em que são representativas das épocas históricas, as técnicas, [...] funcionando solidariamente em sistemas, apresentam-se assim como base para uma proposta de método. Esses sistemas técnicos incluem, de um lado, a materialidade e, de outro, seus modos de organização e regulação. Eles autorizam, a cada momento histórico, uma forma e uma distribuição do trabalho. Por isso a divisão territorial do trabalho envolve, de um lado, a repartição do trabalho vivo nos lugares e, de outro, uma distribuição do trabalho morto e dos recursos naturais. Estes têm um papel fundamental na repartição do trabalho vivo. Por essa razão a redistribuição do processo social não é indiferente às formas herdadas, e o processo de reconstrução paralela da sociedade e do território pode ser entendido a partir da categoria de formação socioespacial [...] (p. 20-21)”. Embora os autores enfatizem a importância da informação, aliada à ciência e à técnica, no comando dos processos produtivos, suas análises parecem ir ao encontro das proposições de Antunes (2003, p. 14) que afirma: “[...] ao invés da substituição do trabalho pela ciência, ou ainda, da substituição da produção de valores pela esfera comunicacional, da substituição da produção pela informação, o que vem ocorrendo no mundo contemporâneo é uma maior *inter-relação*, maior *interpenetração*, entre as atividades produtivas e as improdutivas, entre as atividades fabris e de serviços, entre atividades laborativas e atividades de concepção, que se expandem no contexto da reestruturação produtiva do capital [...]” (grifo do autor).

atividades produtivas por todo o território (*centrifugismo*), mas que requer informações especializadas, as quais tendem a localizar-se na *Região Concentrada*⁷¹, notadamente no Sudeste e em São Paulo (SANTOS; SILVEIRA, 2003).

Para tanto, Santos e Silveira (2003) afirmam que o território brasileiro apresenta significativas modificações em relação aos processos econômicos e sociais que renovam a materialidade do território. Dentre as modificações destacam as novas técnicas referentes a infra-estruturas de irrigação e as barragens, as ferrovias, os portos e aeroportos, as rodovias e hidrovias, as telecomunicações, as instalações de energia elétrica, refinarias e dutos, os sementes e insumos de solo⁷².

Os autores em referência demonstram a importância da informação - aliada à técnica e à ciência - no momento atual. No entanto, observam, de início, que a constituição e a distribuição da informação são feitas de forma desigual no território brasileiro e que seu uso será determinado pelo interesse de quem a produz e a possui - as empresas, o Estado e a sociedade. Assim é que o avanço das informações sobre a terra e o tempo é imprescindível para a produção (satélites, pesquisa meteorológica, controle do território com a utilização, por exemplo, do Sistema de Vigilância da Amazônia Legal (Sivam), os zoneamentos).

O acesso às informações em “tempo real” permite uma maior eficácia, maior produtividade e maior rentabilidade para aqueles que detêm o controle da informação. Deste modo

Todos esses novos instrumentos de trabalho colonizam o território de forma seletiva, de tal modo que os pedaços de maior densidade técnica acabam por oferecer mais

⁷¹ A expressão *Região Concentrada* foi utilizada pela primeira vez, em 1979, por Milton Santos e Ana Clara Torres Ribeiro. Esta região é formada pelos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (SANTOS; SILVEIRA, 2003).

⁷² Dentre os avanços técnicos observados no Brasil, nos últimos anos, tem destaque o enorme desenvolvimento das telecomunicações associado à produção de equipamentos de informática. Nesse aspecto, o número de empresas ligadas ao setor de informática passa de 12, em 1974, para 71 em 1984, impulsionando a produção de microcomputadores. Por sua vez, modificam-se as bases materiais de implantação das redes para reservas ligadas às companhias aéreas, da informatização dos serviços bancários, da automação da produção industrial e da creditização do território. Tem destaque, ainda, o desenvolvimento da telefonia móvel celular, que chega ao Rio de Janeiro em meados dos anos 90 e, em 1993, a São Paulo, espalhando-se depois para os outros estados da federação (SANTOS; SILVEIRA, 2003).

possibilidades do que os menos dotados desses recursos de conhecimento. Essa crescente instrumentalização do território agrava as disparidades entre quem pode conhecer o território e quem é menos favorecido para fazê-lo. Por isso e paralelamente criam-se áreas mais informadas e menos informadas (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 99-100).

Analisando a reorganização produtiva do território, Santos e Silveira (2003) argumentam que a evolução da ciência e da técnica, aliada à propagação acelerada da informação, cria as condições materiais e imateriais para intensificar a especialização do trabalho nos lugares. Assim, cada parte do território que se moderniza precisa oferecer uma capacidade específica para a produção, formatando uma nova divisão territorial que se funda na ocupação de áreas que antes eram periféricas (em relação ao circuito produtivo) e na reorientação de regiões ocupadas anteriormente.

Observa-se um aumento da descentralização industrial - especialmente em áreas consagradas por esse tipo de atividade, como é o caso de São Paulo -, ao tempo em que ocorre uma especialização no comércio e nos serviços. Os autores em referência chamam a atenção para um fato importante no que toca à reorganização produtiva do território brasileiro: o surgimento de novos espaços de produção na área da agricultura moderna⁷³ demonstrando como se reproduz (e se amplia) a dependência do capital financeiro no uso do território:

Em outras palavras, circunscrevem-se as porções reservadas ao processo direto de produção, hoje altamente especializadas e chamadas a ser eficientes, e obrigatoriamente se alarga o espaço das outras instâncias de produção, circulação e consumo. Os pedaços do território destinados a essa produção direta exigem custosos insumos de toda natureza e impõem a necessidade de uma circulação ampliada. Assim, a economia e o território não se organizam nem funcionam sem grandes somas de dinheiro nas suas formas de crédito, empréstimos, numerário vivo, financiamentos, hipotecas, *commodities*, seguros e tantos outros investimentos. Cria-se dessa forma uma **dependência do sistema financeiro**, que acaba invadindo todas as etapas da produção em sentido amplo, pois todas 'precisam' dele e todas constituem modos de acumulação de mais-valia (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 132-133, grifo meu em negrito).

⁷³ É notório no Brasil o crescimento da agricultura (o chamado mundo do agronegócio). O avanço das técnicas de uso do solo, dos processos de irrigação, telecomunicações, transportes rápidos e eficientes, a utilização de semoventes (tratores, máquinas de plantio e de colheita) e de novos insumos ao solo (sementes estudadas em laboratórios, fertilizantes), as informações referentes ao clima (que facilitam na previsão do plantio de determinada safra) tem permitido a expansão de uma fronteira agrícola nas regiões do Centro-Oeste e na Amazônia, sem contar com os tradicionais cinturões agrícolas do Sul e Sudeste.

Nota-se especialmente a partir dos anos 70 um movimento de desterritorialização da produção industrial no Brasil, como expressão da divisão territorial do trabalho. O número de estabelecimentos industriais, que entre 1970 e 1980 havia crescido 184,52%, experimenta um decréscimo de -11,84% entre 1980 e 1990. Por outro lado, há uma complexificação da produção industrial que se expande, principalmente, para novas áreas da região Sul e para algumas localidades do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte (Manaus). Em São Paulo, em particular, verifica-se um aumento do número de estabelecimentos industriais no interior do estado em detrimento dos existentes na capital e na Região Metropolitana. Em relação à produção industrial recente no Brasil vale assinalar, ainda, que a automação industrial tem como conseqüência a queda do emprego industrial, especialmente nas indústrias com pouco tempo de instalação que tendem a ser mais modernas economizando trabalho vivo (SANTOS; SILVEIRA, 2003).

Em relação aos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, a desindustrialização ocorre, segundo Diniz (2000), devido à perda relativa e absoluta do peso da produção e do emprego industrial no conjunto da economia.

Diniz (2000) afirma que o processo de modernização tecnológica verificado no Brasil, no período mais recente, pode ser observado através da melhora no padrão de produtividade e do surgimento de novas áreas industriais que utilizam alta tecnologia, com destaque para: Campinas, São Carlos, São José dos Campos (SP); Santa Rita do Sapucaí, Pouso Alegre e Belo Horizonte (MG); Curitiba (PR); Florianópolis (SC) e; Porto Alegre, Caxias do Sul (RS).

Embora as empresas nacionais e globais desenhem uma nova tipologia de uso do território no que se refere à produção e ao consumo dos bens e serviços, seus centros de comando continuam a ser as regiões Sudeste e Sul, e em alguns casos no estado da Bahia. Os centros de comando, especialmente por sua capacidade de produzir e utilizar a informação

encontram-se, freqüentemente, na denominada *Região Concentrada* (SANTOS; SILVEIRA, 2003).

De outro lado, as modificações na implantação das atividades industriais no território são precedidas, às vezes, por uma aguçada competição entre estados e municípios que reivindicam a instalação de fábricas na sua área de administração, além de disputar recursos (a chamada “guerra fiscal”), sendo que a indústria de automóvel é um exemplo significativo. Nesse sentido, as empresas escolhem os lugares para desenvolver sua produção, sendo que

Nos lugares escolhidos, o resto dos objetos, o resto das ações, e, enfim, o resto do espaço, tudo isso é, assim, chamado a colaborar na instalação da montadora; e tudo é permeado por um discurso eficaz sobre o desenvolvimento, a criação de empregos diretos e indiretos, as indústrias de autopeças, a exportação. Nada se fala sobre a robotização do setor, a drenagem dos cofres públicos para o subsídio das atividades, a monofuncionalidade dos portos e de outras infra-estruturas, os *royalties* e o aumento da dívida externa, a importação de peças e de veículos completos [...] (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 112-113).

A “guerra dos lugares” - como também é conhecida a “guerra fiscal” - exige que o poder público destine recursos para o investimento em infra-estruturas, tais como as rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, geração de energia, e preparação de terrenos para facilitar a fabricação dos automóveis e caminhões⁷⁴, no sentido de valorizar cada cidade como um provável espaço produtivo.

Santos e Silveira (2003) chamam a atenção para o fato de que essa competição ente os lugares é feita sob um alto custo para a sociedade, pois a produtividade espacial da cidade não é duradoura e “quando envelhece, o lugar é chamado a criar novos atrativos para o capital” (p. 116). E este último, por ser comandado globalmente, não tem lealdade com o lugar produtivo, ocorrendo uma permanente busca de vantagens pelo capital. Por isso o lugar deve oferecer privilégios para garantir a permanência das atividades empresariais, sob pena de que essas se

⁷⁴ Embora esta análise esteja voltada para a indústria automobilística, a “guerra dos lugares”, pode ser verificada em diversos ramos da produção e dos serviços.

desloquem para outro lugar⁷⁵. “Os objetivos de tais empresas não são propriamente finalidades, porque não têm teleologia. A busca fundamental e desesperada (e cega para tudo mais) é a procura de um lucro, uma mais-valia, que deve ser sempre maior do que no minuto anterior” (p. 296).

Nota-se assim, uma crescente segmentação territorial das etapas do trabalho, aumentando as trocas e as relações entre as regiões, sendo que essas trocas não são, necessariamente, entre áreas contíguas, indicando o movimento dos circuitos espaciais da produção, que se caracteriza pela circulação de bens e produtos e que demonstra a fluidez desses bens e produtos no território. Deste modo,

No período atual, esse movimento é comandado, sobretudo por fluxos não obrigatoriamente materiais, isto é, capitais, informações, mensagens, ordens. Essa é a **inteligência do capital**, reunindo o que o processo direto da produção havia separado em diversas empresas e lugares, mediante o aparecimento de verdadeiros círculos de cooperação. Circuitos espaciais de produção e círculos de cooperação mostram o uso diferenciado de cada território por parte das empresas, das instituições, dos indivíduos e permitem compreender a hierarquia dos lugares desde a escala regional até a escala mundial (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 144, grifo meu)⁷⁶.

Com a expansão do meio técnico-científico-informacional, os círculos de cooperação tornam-se mais complexos e mais amplos na escala geográfica do país. Levando-se em consideração que a produção precisa ser movimentada, os fluxos (que decorrem da necessidade de circulação) ganham contornos mais intensos, extensos e seletivos. Daí a importância dos fluxos aéreos, ferroviários, rodoviários e aquaviários para o processo de

⁷⁵ Os autores em referência afirmam nesse sentido: “Na medida em que, com o mercado chamado global, cada empresa busca satisfazer-se nos lugares onde as respostas aos seus reclamos é mais adequada, tal demanda é errática e o território passa a ter, nas áreas atingidas por esse tipo de relações, uma dinâmica praticamente imprevisível no próprio lugar em que se exerce e que é também alienada, já que não precisa ter correspondência com os interesses da sociedade local ou nacional. Novas formas de compartimentação do território ganham relevo e são capazes de impor distorções ao seu comportamento: são as novas caras da fragmentação territorial” (p. 254). Santos e Silveira (2003) chamam a atenção para um fato importante: embora o território brasileiro não seja completamente globalizado - a exemplo da Amazônia - existe uma influência direta ou indireta de uma lógica global no comportamento dos agentes e dos lugares que beneficia as empresas capitalistas.

⁷⁶ Santos e Silveira (2003) destacam a importância de alguns circuitos de distribuição e consumo presentes no território, que são fundamentais para a fluidez da mercadoria: a rede Ceasa, responsável pelo armazenamento e distribuição em 20 estados brasileiros da produção agrícola e os frigoríficos, a rede de supermercados (responsável por 85% do abastecimento nacional) e feiras e os *shopping centers* (em 1999 existiam 155 em todo o Brasil).

circulação. Nesta medida, no Brasil, verificou-se um crescimento significativo dos fluxos aéreos: houve um aumento do número de passageiros de 15.508.850 (em 1986) para 18.039.779 (em 1995); dos fluxos ferroviários: em 1960, eram transportadas, via ferroviária, 44.846 toneladas de cargas, em 1990 eram 235.105 e, em 1994, esse número passa para 256.365 toneladas; dos fluxos rodoviários: a frota de veículos aumenta 7,6 vezes entre 1950 e 1970, 4,2 vezes entre 1970 e 1985 e 2,1 vezes entre 1985 e 1996; dos fluxos aquaviários: em relação à embarcação de longo curso, o transporte de cargas para exportação em portos marítimos cresceu 2,9 vezes entre 1973 e 1996 (SANTOS; SILVEIRA, 2003).

A partir desse contexto é que se podem apreender as modificações no cenário das cidades brasileiras. Nota-se uma tendência de crescimento urbano em quase todo o território nacional, configurando uma “população fortemente urbanizada” (TASCHNER, 2003, p. 14). De acordo com Rattner (2001) nos últimos 50 anos houve uma inversão quanto à distribuição da população no espaço geográfico. Em 1945, de um total de 45 milhões de habitantes, a população urbana representava 25%. Em 2000, de um total de 169 milhões, essa população sobe para 82%⁷⁷.

Analisando as tendências da metropolização brasileira, Ribeiro e Silva (2003, p. 38) demonstram que a elevada concentração espacial da população e de investimentos públicos e privados articulam-se aos aspectos históricos da urbanização brasileira vinculados ao processo de colonização, ao tipo de comando do território, ao movimento da industrialização; à centralização do capital, ao desenho da rede urbana e à dinâmica seletiva do mercado de trabalho. Esses aspectos aliam-se, no período atual, à busca de “acomodação da sociedade aos ajustes da economia a fluxos financeiros mundiais e à reestruturação produtiva, o que

⁷⁷ A esse respeito Motta (2004) elucida que a taxa de crescimento da população total brasileira diminuiu de 1,93% ao ano no período 1980/1991 para 1,63% ao ano no período 1991/2002. No entanto, a taxa de urbanização apresentou tendências de crescimento de 2,45% ao ano. Em 2000, conforme havia sinalizado Rattner (2001), dos 169,5 milhões de brasileiros, cerca de 81,2% viviam em cidades.

modifica a mobilidade espacial da população e a localização das firmas, assim como, a agenda dos governos”.

As cidades tendem a crescer ao mesmo tempo em que as metrópoles regionais indicam tendências de crescimento relativo maior que as metrópoles do Sudeste. As cidades de porte médio também apresentam taxas de crescimento. As cidades que possuíam entre 20 mil e 500 mil habitantes experimentam um crescimento populacional de 7 milhões em 1950 para cerca de 38 milhões em 1980, passando para 60.054.404 em 1996. De outro lado, as cidades com mais de 1 milhão de habitantes passam de 6,5 milhões em 1950 para 29 milhões de pessoas em 1980 e 46.718.598 em 1996 (SANTOS; SILVEIRA, 2003)⁷⁸.

Diniz (2000) aponta, nesse sentido, que nas últimas décadas vem ocorrendo transformações significativas no padrão de urbanização no Brasil. A queda no crescimento demográfico, sobretudo pelo declínio da fecundidade, vem acompanhada do crescimento das cidades de porte médio. A diminuição do crescimento demográfico, contudo, não é uniforme tendo em vista as diferenças regionais nos níveis de fecundidade e as diferenças nos processos migratórios. Houve, por exemplo, um maior crescimento nas regiões Centro-Oeste e Norte devido às fronteiras agrícola e mineral, possibilitando uma migração para essas áreas ao tempo em que há uma diminuição dos fluxos migratórios em direção às grandes cidades por conta da redução das oportunidades de trabalho nessas cidades⁷⁹. De outro lado, as possibilidades de emprego advindas do relativo processo de desconcentração da indústria e dos serviços, têm permitido o maior crescimento das cidades de porte médio⁸⁰.

⁷⁸ “As cidades milionárias, que eram duas em 1960 (São Paulo e Rio de Janeiro), são cinco em 1970, dez em 1980 e cerca de 15 no ano 2000” (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 206).

⁷⁹ A esse respeito, diz Taschner (2003, p. 14): “Os percentuais de pessoas no Norte e Centro-Oeste vêm aumentando; o Norte apresentava 5,56% da população total em 1980, passando a 6,81% em 1991 e a 7,60% em 2000. O Centro-Oeste tinha 5,72% em 1980, 6,42% em 1991 e 6,83% em 2000.”

⁸⁰ Taschner (2003) destaca que nos tempos mais recentes, pode-se verificar no Brasil um processo de redistribuição populacional e de empregos. Ao lado dessa redistribuição, registra-se a perda absoluta de empregos formais devido à modernização tecnológica e à terceirização do trabalho. No período compreendido entre 1990 e 1996 as áreas metropolitanas perderam cerca de 1,3 milhões de empregos formais, dos quais 685 mil (54%) na área metropolitana de São Paulo e 254 mil (20%) na área metropolitana do Rio de Janeiro, o que

Em paralelo ao crescimento das cidades médias, o cenário urbano brasileiro tem apresentado uma baixa relativa de crescimento demográfico nas grandes cidades, a exemplo do que vem acontecendo em metrópoles como São Paulo⁸¹. Nessa linha de raciocínio, Ribeiro (1995, p. 2) afirma que a “perda relativa de atratividade das metrópoles [...] significa, em sua face positiva, a afirmação de uma ampla rede urbana capaz de filtrar a pressão migratória antes exercida sobre estes contextos. Significa, também os efeitos imediatos, na dinâmica demográfica, da queda abrupta da fecundidade observada nas últimas décadas [...]”

O crescimento inferior relativo das grandes cidades em comparação às cidades médias é denominado por Santos (1993) de “involução metropolitana”. De acordo com Ribeiro (1995), este conceito é utilizado para demonstrar a propensão ao esgotamento da concentração histórica e da centralização política e econômica dos centros urbano-metropolitanos existentes no país, sendo que, na concepção da autora, este “esgotamento poderia ser indicado através da crescente relevância, adquirida por cidades de porte médio, no processo de industrialização e no desempenho de funções associadas à modernização da agricultura” (p. 07).

Assim é que em 1980 havia - fora das nove regiões metropolitanas - apenas quatro cidades acima de meio milhão de habitantes. Em 1991 esse número passa para nove e em 1996 para doze. Essas cidades (como Brasília, Manaus e Goiânia que agora têm por volta de 1 milhão de habitantes, além de Campinas, São Luis do Maranhão, Natal, Teresina e Campo Grande) possuíam, juntas, 5,11 milhões de habitantes em 1980 passando para 7,428 milhões em 1991, cujo crescimento equivale a 44,23%, sendo superior ao observado nas nove regiões metropolitanas, que foi de 22,33%. “Esses resultados, indicativos de nova tendência, isto é, de aglomeração da urbanização em outro nível, parecem confirmar a tendência a uma

indica uma significativa perda do peso das regiões metropolitanas da região Sudeste com a expansão de novas espacialidades que se inserem na reestruturação produtiva.

⁸¹ A cidade de São Paulo que antes detinha supremacia, em comparação às outras cidades brasileiras, devido à produção industrial, transforma-se no local mais importante do país não por sua capacidade industrial, mas pela possibilidade de produzir, coletar e classificar informações tanto suas como de outras regiões, tornando-se uma metrópole onipresente em todo o território nacional (SANTOS, 1993).

desmetropolização que se verifica em paralelo com a permanência do fenômeno da metropolização”⁸² (SANTOS; SILVEIRA, 2003).

Nessa angulação, pode-se verificar que o crescimento das cidades conecta-se, por muitas mediações, ao movimento da globalização. Na relação entre o local e o global as cidades podem adequar-se, ou não, às necessidades das empresas nacionais ou globais. De todo modo, com base na bibliografia adotada, podemos afirmar com segurança que o sistema de cidades no território brasileiro é permeado pela lógica da produtividade e do lucro empresarial⁸³. Como afirmam Santos e Silveira (2003, p. 306):

Pode-se, de modo geral, dizer que nas condições históricas atuais o meio técnico-científico-informacional, seja como área contínua, mancha ou ponto, constitui esse espaço da racionalidade e da globalização. A serviço de grandes empresas privadas, o território nacional conhece, em certos lugares, uma adequação técnica e política que permite a tais empresas uma produtividade e um lucro maiores. Em última análise, trata-se de uma racionalidade privada obtida com recursos públicos. Em outras palavras, tal racionalidade representa sempre uma drenagem de recursos sociais para a esfera do setor privado.

Nesse aspecto, Ribeiro (1998) assinala que se de um lado os avanços técnicos e a vida urbana direcionam a modernização do território e a administração das relações sociais, de outro, há uma distribuição desigual dos ganhos tecnológicos que se reverte na precarização da vida social. Diz a autora:

A vida social na periferia do capitalismo, especialmente na América Latina em decorrência de seu elevado nível de urbanização, pode ser rapidamente descrita pelas carências urbanas, em que sucessivos processos de modernização da economia aconteceram de forma parcial ou incompleta. Assim, a vida urbano-metropolitana se fez pela distribuição socialmente seletiva da técnica, gerando o desgaste de seres humanos e o sobre-trabalho (p. 10).

⁸² Diniz (2000, p. 52) demonstra que houve um crescimento urbano e industrial de uma rede de cidades médias em diversas partes do território brasileiro. Afirma que o “número de áreas industriais com mais de 10 mil pessoas ocupadas na indústria subiu de 33 em 1970 para 90 em 1991, ou seja, 57 novas áreas industriais relevantes, das quais 44 se localizaram na região Centro-Sul do Brasil (15 em SP, 12 em MG, duas no ES, uma no RJ, cinco no RS, seis no PR e três em SC). As treze restantes estão espalhadas no resto do país, sendo nove no Nordeste, das quais seis são capitais estaduais (Natal, Maceió, Aracaju, João Pessoa, São Luís e Teresina). As outras quatro são também capitais, a saber: Goiânia, Brasília, Manaus e Cuiabá.”

⁸³ “É assim que as cidades constituem, cada vez mais, uma ponte entre o global e o local, em vista das crescentes necessidades de intermediação e da demanda também crescente de relações. Os sistemas de cidades constituem uma espécie de geometria variável, levando em conta a maneira como as diferentes aglomerações participam do jogo entre o local e o global. É dessa forma que as cidades pequenas e médias acabam beneficiadas ou, ao contrário, são feridas ou mortas em virtude da resistência desigual dos seus produtos e de suas empresas face ao movimento da globalização” (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 281).

A aglomeração urbana, desvinculada do acesso à técnica, expressa diversos aspectos da segregação sócio-espacial que configura a urbanização brasileira. Esses aspectos podem ser percebidos na distribuição das redes de infra-estrutura e de serviços, na situação precária da circulação urbana e no acesso diferenciado aos equipamentos urbanos (RIBEIRO, 1998)⁸⁴.

É assim que no espaço urbano aprofundam-se as expressões da questão social que se manifestam através da violência urbana, com altos índices de criminalidade, expansão do tráfico de drogas, além da violenta exclusão econômica, social, cultural e espacial (GOMES, 2002), incluindo-se aí a precarização das condições de moradia nas cidades.

A dificuldade de acesso à moradia digna pela classe trabalhadora pode ser considerada um dos problemas urbanos mais graves do país, levando-se em consideração que este acesso é cada vez mais seletivo no que refere ao poder aquisitivo (ALVES, 1997). Por outro lado, o grau de dificuldade no acesso à moradia pela classe trabalhadora é intensificado quando se leva em conta a especulação imobiliária e fundiária. A ocupação do espaço urbano é absolutamente desigual onde se verifica que os interesses especulativos sobrepõem-se aos interesses relativos à função social do solo urbano⁸⁵, o que permite a formação de inúmeros lotes vazios e de imensas glebas não urbanizadas à espera de valorização. Além disso, a especulação imobiliária é favorecida pela quase inexistência de uma política fundiária que garanta o direito à habitação face ao direito à propriedade privada, cuja situação é agravada pelo ínfimo investimento público na produção de habitação e de infra-estrutura em favor daquela classe (MARICATO, 1996).

⁸⁴ Com base em Egler, Ribeiro (1998, p. 10) continua afirmando que: “A reduzida incorporação da técnica em projetos voltados à humanização da vida metropolitana transforma em bens escassos áreas e serviços urbanos tecnicamente atualizados. Esta escassez apóia o aumento exacerbado do seu valor econômico e do seu valor simbólico, isto é, como itens de status e de estilos de vida trabalhados pela indústria cultural. A democratização da técnica se constitui, portanto, num pleito que envolve direitos sociais fundamentais. A permanente reprodução da escassez impõe a crítica à privatização perversa de investimentos que poderiam permitir o enriquecimento cultural da vida metropolitana e a distribuição mais justa de oportunidades de acesso ao futuro.”

⁸⁵ De acordo com Diniz (1995, p. 7) a função social da cidade “significa que a cidade deve servir a todos e não apenas a uma minoria; significa que a qualidade geral de vida deve levar em conta a relação do homem com o meio ambiente, o que resulta de uma melhor redistribuição de renda no espaço urbano.”

Gomes (2005) assinala que a problemática da moradia – observada, especialmente, a partir da crise econômica dos anos 70 do século anterior – está associada a dois elementos que se interrelacionam: por um lado as novas condições evidenciadas pela globalização da economia que produzem novas expressões da questão social (como é o caso da pobreza urbana); por outro, a diminuição da atuação do Estado na área social, particularmente através da substituição de políticas de natureza universal por políticas focalizadas, caracterizando novos formatos de intervenção na área habitacional, precarizando o acesso à moradia, sobretudo pela classe trabalhadora. Observa-se, segundo a autora, um giro quanto à atuação estatal:

O papel do Estado mudou na política de habitação com a progressiva desregulação do Estado que nos países capitalistas centrais, durante o fordismo, possibilitou políticas de produção de moradia em massa para a população de baixa renda. Essa mudança se verifica através de uma intervenção caracterizada por políticas pontuais para o desenvolvimento da produção individual /privada de moradias [...] ⁸⁶ (GOMES, 2005, p. 152-153).

O desenho urbano brasileiro é acompanhado da formação de inúmeras “áreas ilegais”, manifestadas em favelas, ocupações de terras urbanas, moradia em áreas alagadas - como é o caso da cidade de Belém, expressando a segregação social e espacial ⁸⁷ que, por sua vez, expressa a baixa qualidade das condições de moradia.

Pode-se verificar que a produção do espaço urbano é acompanhada da precariedade das condições de vida, com o agravamento da desigualdade socioeconômica e cultural, que se

⁸⁶ A autora chama atenção que a política habitacional do período fordista - em que havia forte intervenção estatal e que nos países da América Latina não assumiu características de universalização - foi substituída por um padrão de intervenção de natureza mais liberal (GOMES, 2005). Sobre as novas formas de intervenção urbana que vem sendo instauradas em lugar do padrão fordista, de que trata a autora, cf. ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. ano XV, n. 02 (ago/dez 2001) / ano XII n. 1 (jan/jul 2002).

⁸⁷ Quanto ao aspecto da segregação espacial Trindade Jr. (1993, p. 20) observa que “Sendo o espaço a expressão territorializada da sociedade, o maior ou o menor acesso a certos padrões de consumo se dá, em grande parte, pela segregação no espaço das diversas classes ou frações de classe. Isso se verifica basicamente em decorrência da capacidade diferencial que cada grupo social tem que pagar pela residência que ocupa, cuja característica é definida não só pelo tipo-qualidade como pela localização”. O mesmo autor, com base em O’ Neill (1986), nos fala ainda de um tipo de segregação imposta que leva os segmentos da classe trabalhadora a ocuparem terrenos não muito favoráveis à moradia tanto pelo seu aspecto topográfico (áreas alagadas) quanto por sua localização (periferias distanciadas do centro da cidade).

reflete na problemática habitacional, especialmente nas cidades. Como diz Santos (1993, p. 09-10): “[...] a grande cidade, mais do que antes, é um pólo da pobreza (a periferia no pólo [...]), o lugar com mais força e capacidade de atrair e manter gente pobre, ainda que muitas vezes em condições sub-humanas”⁸⁸.

A partir dessas reflexões é que se pode perceber que as cidades sofrem alterações significativas em função do atual processo de produção e reprodução do capital. Cada vez mais se ampliam os espaços de produção e circulação de produtos, pessoas, mercadorias, informação (SANTOS; SILVEIRA, 2003). O alargamento das cidades é proporcional à necessidade de produção e reprodução de capital, onde as empresas, conforme demonstra Santos (2003), produzem o consumidor antes mesmo do processo produtivo, isto é, a produção do consumidor antecede à produção dos bens e serviços⁸⁹.

Tendo em vista a necessidade de garantir a inserção da cidade (ou sua acomodação) no recente processo de produção, os organismos internacionais de crédito (particularmente o BID) disponibilizam recursos orçamentários para projetos voltados à área urbana. Ocorre que esse Banco, da mesma forma que “orienta” os governos centrais – através dos *Documentos de País e de Estratégia* - na condução das políticas macroeconômicas, tece uma série de

⁸⁸ Vale citar a passagem de Milton Santos (2003, p. 58-59) que corresponde a uma verdadeira denúncia das condições precárias a que estão sujeitas parcelas enormes da humanidade: “Seja qual for o ângulo pelo qual se examinem as situações características do período atual, a realidade pode ser vista como uma fábrica de perversidade. A fome deixa de ser um fato isolado ou ocasional e passa a ser um dado generalizado e permanente. Ela atinge 800 milhões de pessoas espalhadas por todos os continentes, sem exceção. [...] Dois bilhões de pessoas sobrevivem sem água potável. Nunca na história houve um tão grande número de deslocados e refugiados. [...] O desemprego é algo tornado comum. [...] A pobreza também aumenta. No fim do século XX havia mais 600 milhões de pobres do que em 1960; e 1,4 bilhão de pessoas ganham menos de um dólar por dia. [...] O fato, porém, é que a pobreza tanto quanto o desemprego agora são considerados como algo ‘natural’, inerente ao seu próprio processo [...]”.

⁸⁹ Nesse aspecto é importante a afirmação de Rauta Ramos (2002, p. 45): “Quando os consumidores fizerem encomendas através das redes de informática, a produção será diretamente antecipada pelo consumo, evitando as tradicionais despesas com estocagem e comercialização. Embora o centro do ‘novo regime de acumulação’ desloque-se da fábrica, esta ainda continua a exercer um papel importante na produção material, mas subordinada a uma rede técnico-científica, ainda que prevaleçam em várias indústrias os modelos estandardizados e de produção em grande escala.”

prescrições que se destinam, prioritariamente, aos gestores municipais através da difusão de um *modelo de gestão de cidades*⁹⁰. É o que veremos a seguir.

2.2 O DEBATE SOBRE A PRESCRIÇÃO DE MODELOS DE GESTÃO DE CIDADES NA PERSPECTIVA DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS

Na fase atual do capitalismo denominada, por muitos autores, de globalização, que na concepção de Santos (2003, p. 23) representa o “ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”, cada vez mais ganha força a disseminação de um *pensamento único*, que tendo por base a ciência e a técnica, impõe o mercado como solução única para a produção da vida. A ideologia é, nesse aspecto, fundamental para a produção, difusão, reprodução e conservação da globalização. Assim, afirma Santos (2003, p. 53):

Nas condições atuais, a ideologia é reforçada de uma forma que seria impossível ainda há um quarto de século, já que, primeiro as idéias e, sobretudo, as ideologias se transformam em situações, enquanto as situações se tornam em si mesmas ‘idéias’, ‘idéias do que fazer’, ‘ideologias’ e impregnam, de volta, a ciência (que santifica as ideologias e legitima as ações), uma ciência cada vez mais redutora e reduzida, mais distante da busca da ‘verdade’ [...].

Na constituição e disseminação do pensamento hegemônico característico do período da globalização tem destaque, segundo Ribeiro e Silva (2004), a formação de um *novo discurso dominante* que se apóia amplamente em uma racionalidade *gestionária* que articula o poder econômico e o poder administrativo. Sendo que essa articulação tende a enfraquecer o poder político, materializado na fragilização dos espaços públicos, e a priorizar as ações de organização (gestão). Nos dizeres das autoras:

⁹⁰ Ribeiro, L. C. Q (2000) aponta que dentre as diversas reflexões existentes sobre o desenvolvimento das cidades, encontram-se as recomendações dos organismos internacionais, as quais consideram que a reestruturação das economias urbanas, especialmente das grandes cidades, é estratégica para o desenvolvimento da nação tendo em vista os nexos estruturais estabelecidos entre a dinâmica urbana e o desempenho macroeconômico. De acordo com essas recomendações os nexos estruturais que precisam ser articulados são: o nexo *financeiro*, que visa o equilíbrio do setor financeiro, garantindo a poupança privada; o nexo *fiscal*, que se volta a uma melhor arrecadação nos municípios, evitando uma sobrecarga orçamentária do Governo Federal e; o nexo *produtivo* cuja orientação tem em vista a eficiência na infra-estrutura urbana para o aumento da produtividade das empresas.

[...] A globalização pode ser lida, portanto, como ocidente, técnica e modernidade, descolados de ciência e filosofia. Pode ser lida, também, como réquiem da economia política, na medida em que afirma-se (*sic*) a gestão econômica sem maiores investimentos discursivos, o que significa, afinal, o descarte da política. Nesta gestão, acontece o privilégio aos vínculos entre poder econômico e poder administrativo (RIBEIRO; SILVA, 2004, p. 349).

De acordo com Ribeiro e Silva (2004), o poder que se constrói na escala-mundo não tem a necessidade de *convencer*, mas de *seduzir*, cuja tarefa de sedução cabe aos *especialistas em mercadorias* que contribuem para mercantilizar a cultura e subordinar a política à economia. Nesse sentido, as articulações entre informação e inovação indicam como se processam a materialidade e a sociabilidade contemporâneas, permitindo a formação da racionalidade gestonária antes referida.

A mescla informação/inovação sustenta, através de numerosas teorias-práticas e campos profissionais, o polissêmico campo da gestão. Neste campo, têm sido controlados os riscos mais graves de queda das taxas de lucro das grandes corporações, sempre presentes nos investimentos em técnica, e os riscos de conflito social e político originados da socialização da informação, também estimulada pela técnica, em diversos âmbitos da experiência coletiva (RIBEIRO; SILVA, 2004, p. 350).

Nas condições presentes, a nova ordem que se expressa em impulsos globais⁹¹ afirma-se mediante determinadas condições, tais como articulações políticas e fusão entre capitais, que asseguram a sua permanência. Desta forma, a privatização de empresas públicas responsáveis por serviços urbanos pode ser considerada um resultado/efeito de longa duração advindo da articulação de interesses no âmbito da produção de um impulso global. Assim, o evento (no caso, a privatização) transforma-se gradativamente em fato ou fatalidade, incorporado em normas e referências legais para a conduta (RIBEIRO; SILVA, 2004).

Causa e previsão retornam, portanto, ao centro da análise: o evento que desestrutura deve ser lido em sua capacidade de transformar-se em causa de novas mudanças, tendo amplificados os seus impactos, por sua possibilidade de ser tornar *fato*, ou seja, condição - e, até mesmo, causa - de novos *eventos*. Acreditamos que a ação hegemônica que se realiza no impulso global tenha esta capacidade de conquistar a

⁹¹ Ribeiro e Silva (2004, p. 351) denominam de *impulsos globais* os vetores que articulam informação e inovação vinculados aos novos processos de gestão. Esses impulsos dizem respeito “à emergência de uma forma de agir de natureza sistêmica e corporativa, que se apropria de condições herdadas e de níveis de controle da mudança permitidos pelo meio técnico-científico-informacional”.

duração, a irreversibilidade dos desígnios de que é portadora e, também, o fechamento de caminhos de retorno à situação vivida antes da sua manifestação. Neste sentido, a face destrutiva - criadora do capitalismo possui conteúdos normativos e codificadores da ação valorizada, que alteram marcos legais e o imaginário social (RIBEIRO; SILVA, 2004, p. 358).

Para as autoras, uma das características importantes da nova gestão é a capacidade de modificar *eventos* (incerto, novo) em *fatos* (condição herdada, estrutura) mediante a utilização de imagens que alteram a forma de percepção da vida coletiva, bem como das oportunidades⁹². “Destá maneira, existem hoje formas de controle da compreensão do todo e do novo que dificultam a leitura das contradições alimentadas pela atual dinâmica do capitalismo [...]” (RIBEIRO; SILVA, 2004, p. 360).

Na constituição do *pensamento único* que legitima ideologicamente a inexorabilidade das forças de mercado, é absolutamente visível a influência dos organismos internacionais de crédito (FMI, Banco Mundial, BID), que, considerados como *inteligência geral, inteligência global* (SANTOS, 2003), são instrumentos fundamentais das empresas internacionais e nacionais na busca incessante de acumulação do capital⁹³.

A nosso ver, levando-se em consideração a importância das cidades para o recente processo de globalização do capital, há a notória produção de um discurso ideológico, materializado em modelos orientadores do planejamento urbano, voltados, sobretudo, aos gestores municipais.

⁹² A valorização do treinamento / capacitação para o trabalho (*evento*) em detrimento do sistema educativo (*fato*) é um exemplo de como essa construção cultural imprime modificações na vida individual e coletiva.

⁹³ Chossudovsky (1999) chama a atenção de que especialmente a partir dos anos 80, as instituições financeiras multilaterais contribuem na produção e disseminação de um discurso econômico dominante que tem por meta a dissimulação das manipulações do sistema econômico global. Esse discurso, que desestimula a capacidade de análise crítica da realidade, tem exercido forte influência nas instituições acadêmicas e de pesquisa em todo o mundo. Enredado pelo dogma neoliberal, esse discurso apóia-se em temas, tais como: o do *desenvolvimento sustentável* e da *diminuição da pobreza*, distorcendo e disfarçando as questões políticas que verdadeiramente referem-se à proteção do meio-ambiente e à produção da pobreza. Esse discurso ideológico (que no contexto dos bancos pode ser considerado um “contra-discurso” ou “contra-ideologia”, posto que é revestido de uma noção moral e ética), é forjado quando essas instituições promovem pesquisas - por exemplo, sobre a pobreza e sobre dimensões sociais do ajuste - que se revertem em orientações: *diminuição da pobreza, questões de gênero, equidade*, etc., corporificando uma face humanitária dessas instituições que, *aparentemente*, comprometem-se com as mudanças sociais no mundo. Para o autor, a incorporação desse discurso na agenda política (dos países, estados, municípios) tendo em vista que se dissocia do debate macroeconômico, não se constitui em ameaça à agenda econômica neoliberal.

Vainer (2002) demonstra que dentro da arquitetura de prescrição de modelos para o desenvolvimento das cidades tem tido destaque o denominado *planejamento estratégico*, o qual vem sendo propagado no Brasil e na América Latina através das agências multilaterais - em especial o BIRD e o Habitat - e de consultores internacionais, particularmente os catalães⁹⁴, que difundem a experiência de gestão da cidade de Barcelona⁹⁵.

O planejamento estratégico - que foi inspirado nos conceitos e técnicas do planejamento empresarial - deve, segundo seus defensores, ser utilizado pelos governos locais tendo em vista que as cidades passam pelos mesmos desafios e condições que as empresas. Nesse sentido Borja apud Vainer (2002) afirma que devido à globalização da economia, há um aumento de competitividade entre os territórios e mais especialmente entre as cidades.

O discurso do planejamento estratégico é o da *competitividade urbana* posto que as cidades devem competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial, bem como devem competir no sentido de atrair novas indústrias, negócios e força de trabalho qualificada, devendo, ainda, ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços oferecidos (VAINER, 2002).

Harvey (1996) demonstra em relação a esse aspecto que, de fato, há uma competição entre as localidades, estados e regiões urbanas. Por esse motivo, os administradores urbanos têm se orientado na perspectiva de construir um favorável clima de negócios que ofereça diversos tipos de atrativos para os investimentos capitalistas na cidade.

⁹⁴ Os catalães a que se refere o autor são Manuel Forn e Jordi Borja que vêm divulgando a experiência de Barcelona e o modelo de planejamento estratégico mediante consultorias e produção de textos. Manuel Castells, de certo modo, também integra o grupo e tem escrito trabalhos em parceria com Jordi Borja (VAINER, 2002).

⁹⁵ Refletindo sobre as cidades no âmbito da economia mundial recente, Compans (2001) demonstra que tem havido uma propagação de modelos de gestão urbana e estratégias de desenvolvimento local pensados por agências multilaterais e consultores internacionais. Assim é que são oferecidos modelos de “cidades sustentáveis”, “cidades empreendedoras”, “cidades saudáveis”, “cidades globais” que se colocam como alternativas para a resolução dos problemas urbanos. Ribeiro, L. C. Q. (2004) observa que a literatura internacional tem valorizado a discussão sobre as grandes cidades na perspectiva do desenvolvimento. Sendo que a produção das agências multilaterais, em particular a do Banco Mundial, possui um caráter normativo, isto é, apresenta modelos, diagnósticos e orientações cujos objetivos podem ser associados à resolução dos problemas dessas cidades e ao incremento de sua produtividade para inseri-las no processo de desenvolvimento.

Analisando criticamente a proposta difundida pelos planejadores urbanos em questão, Vainer (2002, p. 78) aponta que na perspectiva do planejamento estratégico, a cidade é vista como uma *mercadoria* que deve ser vendida em um mercado bastante competitivo e onde outras cidades também se encontram à venda. Talvez por esse motivo, demonstra o autor,

o chamado *marketing urbano* se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes⁹⁶.

Na mesma direção Sánchez (2001) lembra que, nessa perspectiva, os governos municipais empenham-se em preparar uma imagem publicitária das cidades e, por esse motivo, os gestores locais podem ser comparados a *caixeiros viajantes* que visam vender seus produtos. Entretanto, a autora chama atenção de que esse tipo de gestão não se circunscreve, apenas, ao nível local. O discurso da competitividade urbana, o da gestão urbana empresarial (que sustenta o mito da política eficiente) e o discurso da cidade sustentável (em nível social, econômico e ambiental) são produzidos e cristalizados como modelos dominantes veiculados em escala mundial⁹⁷.

Nesse contexto, a venda da cidade significa a venda de atributos que são específicos e valorizados pelo capital transnacional, tais como: espaços para feiras e convenções, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e apoio a investidores e empresários e segurança. Afinal, como afirma Harvey (1996, p. 55), “[...] a cidade tem que parecer como

⁹⁶ Cocco (2001) faz referência à influência dos consultores catalães - em especial Jordi Borja - no planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro, nos anos 90. Sendo que uma das conseqüências dessa influência teria sido a candidatura desse município aos Jogos Olímpicos de 2004. Vale lembrar que Barcelona sediou esses jogos em 1992. Em tempos recentes, pode-se verificar a continuidade da lógica competitiva entre cidades, no caso daquela cidade, tendo em vista que o Prefeito César Maia empenhou-se, e foi vitorioso, na construção do *marketing* para vender a imagem do Rio com vistas a sediar os Jogos Pan-Americanos de 2007.

⁹⁷ Nesse aspecto, Rojo (1998) ao apresentar a experiência de Barcelona como cidade empreendedora, diz que os principais desafios a serem enfrentados pelas cidades no século XXI são: a globalização dos mercados, o desenvolvimento das telecomunicações e das tecnologias de informação, crescente competência internacional, as mudanças na economia e nos mercados de trabalho, planejamento empresarial que leve em consideração as articulações territoriais entre as nações. Para tanto, demonstra - com base na atuação da Prefeitura de Barcelona - que os governos locais devem: planificar estrategicamente o futuro, adaptar os recursos humanos locais aos novos perfis, descentralizar os serviços, estar dispostos a enfrentar novos desafios, aproveitar rapidamente as oportunidades que oferecem as novas tecnologias, ser bons gestores, buscar um consenso para levar adiante os objetivos da cidade, ser eficientes.

lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, para jogar ou consumir”. De acordo com Castells e Borja apud Vainer (2002), o governo local tem um papel importante na preparação da imagem da cidade e na oferta de serviços (comunicações, oferta cultural, segurança) e de infra-estrutura com vistas a atrair investidores, visitantes e *usuários solventes* à cidade⁹⁸.

Segundo Vainer (2002) uma outra noção presente no discurso do planejamento estratégico é o da *cidade-empresa*. De acordo com esta noção, a cidade deve ser concebida como um agente econômico e como tal, deve atuar no contexto do mercado. As decisões tomadas na cidade devem levar em consideração as informações e expectativas produzidas no e pelo mercado.

O autor em referência faz, então, um questionamento de como seria possível garantir que a cidade-empresa, pensada e administrada estrategicamente como uma empresa, possa ser eficaz, ou seja, possa alcançar a produtividade e a competitividade que se deseja de uma empresa? A cooperação ou a parceria *público-privada* tem sido uma indicação dos organismos internacionais para assegurar que os interesses do mercado adentrem no próprio processo de planejamento e decisão acerca da cidade, sendo que o sentido de privado está intimamente associado ao interesse privado dos capitalistas e encontra-se no mesmo campo de expressões como iniciativa privada e privatização⁹⁹.

O que nos parece central extrair destas leituras é que a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade

⁹⁸ Quanto a essa assertiva, diz Vainer (2002, p. 80): “Tem-se aqui o perfeito e imediato rebatimento, para a cidade, do modelo de abertura e extroversão econômicas propugnado pelo receituário neoliberal para o conjunto da economia nacional: o mercado externo e, muito particularmente, o mercado constituído pela demanda de localizações pelo grande capital é o que qualifica a cidade como mercadoria. O *realismo* da proposta fica claro quando nossos pragmáticos consultores deixam claro que esta abertura para o exterior é claramente seletiva: não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres; queremos *visitantes* e *usuários solventes* [...]” (grifo do autor).

⁹⁹ Prova de que esta idéia encontra-se em largo processo de difusão é o projeto em debate no âmbito do governo federal brasileiro de *Parceria Público-Privada*, que tem sido indicado como alternativa para - diante da *crise fiscal* do Estado - facilitar, sobretudo, a criação de infra-estrutura necessária ao processo produtivo.

são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico [...] e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (VAINER, 2002, p. 89)¹⁰⁰.

Vainer (2002) aponta um outro elemento importante na produção do discurso do planejamento estratégico que se encontra em difusão no Brasil e na América Latina. Trata-se da noção de *cidade-pátria*, onde se busca construir um sentimento de patriotismo cívico. Para tanto, o governo local é conclamado a ser forte, personalizado, carismático, devendo expressar a vontade única (unificada) de uma cidade, com vistas a enfrentar as outras cidades tendo por base um projeto competitivo e um patriotismo cívico.

Na verdade, o planejamento estratégico urbano e o propalado *patriotismo de cidade* - que em sua gênese defendeu a proposta de descentralização do poder administrativo - acabam esvaziando a esfera política local que se transforma em um espaço de execução de um projeto de caráter empresarial e cuja execução deve ser feita por um líder (o administrador local) personalizado e carismático. “Transfigurando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania” (VAINER, 2002, p. 98). Em síntese, para o autor, este modelo de gestão implica na apropriação da cidade por empresas globalizadas em detrimento das condições de exercício da cidadania.

Seguindo essa linha de raciocínio, Compans (2001) argumenta que, segundo a abordagem de Borja e Castells, a diminuição da capacidade reguladora do Estado nacional, somada à crise fiscal e à descentralização administrativa teria permitido um fortalecimento

¹⁰⁰ Ribeiro, L.C.Q. (2004) ao analisar as vertentes teóricas que se inserem no debate sobre as cidades, associa (em nota) a produção de Borja e Castells como expressão do discurso das agências multilaterais (especialmente do Banco Mundial), que aponta a possibilidade de desenvolvimento das cidades no âmbito da globalização, sendo que para isso as cidades devem tornar-se “atores políticos”, representando os interesses privados e públicos. Nas palavras dos consultores catalães: “Em primeiro lugar, a definição de um Projeto de Futuro só é eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico” (BORJA; CASTELLS, 1997, p. 125 apud RIBEIRO, L. C. Q., 2004, p. 19).

econômico e político dos governos locais, os quais se constituem em elo entre a cidade e os investidores externos que buscam adquirir vantagens competitivas tanto na localização quanto na proliferação de suas empresas. Assim diz a autora:

A estratégia desenhada por esses autores para as cidades visa exatamente tirar proveito desse crescimento do protagonismo dos governos locais, mesmo se ele estiver subordinado e dependente de fenômenos externos que os responsáveis públicos não podem dominar. É uma estratégia de antecipação e adaptação às exigências de mobilidade e competitividade dos capitais globais que constituem as novas condições gerais da produtividade que os governos locais deverão agora promover. Pois, além de promover a competitividade das atividades econômicas urbanas, os governos locais devem promover também o *marketing* urbano, [...] para atrair empresas e investimentos; a parceria público-privada, para captar recursos adicionais às suas receitas próprias, necessários para a implementação dos projetos de modernização urbana; a reengenharia administrativa com vistas à eficiência e à adoção de uma lógica empresarial na condução da ação pública; e, por último, o consenso político que assegure a governabilidade e a estabilidade política (COMPANS, 2001, p. 117-118).

Refletindo sobre os discursos e imagens da cidade contemporânea na fase atual de acumulação do capital, Sánchez (2001) afirma que na perspectiva urbana, a produção do pensamento único (SANTOS, 2003) diz respeito a um discurso ideológico que procura promover e legitimar determinados projetos de cidade, cujo exemplo significativo é a chamada “cidade-modelo”. As instâncias políticas de produção desse discurso - o Banco Mundial, o BID ou as Nações Unidas - atuam com base em um conjunto de variáveis arbitrárias que avaliam, medem e classificam as propostas de modernização urbana tendo em vista a inserção global das cidades.

É assim que se propaga, em nível mundial, a imagem de cidades que foram capazes de superar crises (econômicas, políticas) através da modernização, da incorporação de infraestrutura compatível às necessidades de fluidez do dinheiro e da informação^{101 102}. Hoje,

¹⁰¹ Nesse aspecto, afirma Ribeiro (1998, p. 13): “A crescente importância da imagem e da informação constitui a expressão mais visível de sistemas e enlaces técnicos que são indispensáveis às novas formas de organização da sociedade, à financeirização da economia e à transformação dos serviços em cunhas estrategicamente inscritas nos circuitos hegemônicos da riqueza. Na organização moderna dos serviços, o dado substitui a narrativa, a imagem substitui e/ou recodifica o discurso. Assim, fronteiras que isolavam as esferas pública e privada da vida coletiva foram atravessadas por gestores, mediadores, e articuladores.”

¹⁰² Harvey (1996, p. 60) argumenta criticamente que a “produção orquestrada de uma imagem urbana pode, se bem sucedida, ajudar também a criar um sentido de solidariedade social, orgulho cívico e lealdade ao lugar e mesmo permitir que a imagem urbana forneça um refúgio mental em um mundo no qual o capital alija cada vez

contudo, a cidade considerada “modelo” de gestão é aquela que além de adequar-se à modernização tecnológica e infra-estrutural possui uma imagem de *cidade harmoniosa*, portadora de *qualidade de vida* com significativa *vida cultural e artística*¹⁰³. Esse padrão de cidade associa-se ao modelo de *cidades sustentáveis* (SÁNCHEZ, 2001), que por sua vez conecta-se ao *discurso* sobre desenvolvimento sustentável amplamente defendido e divulgado pelas agências¹⁰⁴.

Os temas de cidades sustentáveis, preservação da qualidade de vida, boa governança fazem parte, segundo Sánchez (2001) da agenda urbana neoliberal¹⁰⁵, que expressa a imagem da cidade competitiva e sustentável, a qual é associada à representação técnica da gestão (e menos à representação política) à medida que é disseminada a idéia de eficiência técnica na administração do território capaz de alcançar a equidade no que diz respeito aos benefícios da urbanização, o que implica em uma despolitização na análise da problemática urbana¹⁰⁶.

Seguindo sua argumentação, diz Sánchez:

mais o senso de lugar.” Isto é, a construção da imagem urbana concorre para a formação de um sentimento de pertença à cidade, que por sua vez, facilita a construção da alienação face às contradições e conflitos urbanos.

¹⁰³ Nessa configuração de cidades, o *marketing* urbano torna-se imprescindível. Veja-se o exemplo das cidades de Barcelona e Curitiba (no Brasil) lembradas, resguardando-se as diferenças econômicas, como exemplos de cidades-modelo.

¹⁰⁴ Acselrad (2001) evidencia que a noção de sustentabilidade vem ganhando espaço nos debates sobre o desenvolvimento. Sob a ótica das agências multilaterais, consultores técnicos e apologistas do desenvolvimento, essa noção associa-se à necessidade de corrigir os rumos (do desenvolvimento) utilizando com eficiência os recursos existentes no planeta. No referente ao debate sobre a cidade, o discurso da sustentabilidade urbana vem sendo propagado especialmente a partir da elaboração da Agenda 21, a qual resultou da Conferência da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, em 1992. Segundo o autor, a partir daí tem-se uma certa “ambientalização” do debate sobre as políticas urbanas ao mesmo tempo em que se verifica uma incorporação da problemática urbana no debate sobre as questões ambientais. Essa incorporação deve-se de um lado à preocupação de atores sociais da cidade (movimentos sociais) quanto à concentração populacional nas grandes cidades e, de outro, aos investimentos que o Banco Mundial vem fazendo em projetos de caráter ambiental. O autor observa, ainda, que têm sido produzidas, três matrizes discursivas sobre a sustentabilidade urbana: a representação técnico-material da cidade (que envolve o modelo da racionalidade eco-energética e do equilíbrio metabólico); a cidade como espaço da “qualidade de vida” (que diz respeito aos modelos de pureza, cidadania e patrimônio) e; a reconstrução da legitimidade das políticas urbanas (que trata dos modelos de eficiência e equidade). De todo modo, diz o autor (p. 51): “A busca de um consenso urbano de tal forma ampliado espacial e temporalmente, legitimado nos propósitos do equilíbrio biosférico e da justiça intergeracional, se justifica, por certo, pela necessidade de prevenção dos riscos de ruptura sociopolítica em cidades crescentemente fragmentadas pelos processos de globalização e acumulação flexível.” Ou seja, o discurso da sustentabilidade urbana é compatível e fundamental à continuidade da acumulação do capital.

¹⁰⁵ Para Sánchez (2001), a Conferência Mundial sobre Cidades-Modelo, realizada em Cingapura, em 1999, com o aval da ONU, é um exemplo de produção e disseminação da referida agenda.

¹⁰⁶ No debate sobre a propagação da eficiência técnica da gestão da cidade, é interessante a observação feita por Sánchez (2001) de que os governos municipais têm sido chamados a apresentar as boas experiências

A idéia de sustentabilidade ‘vendida’ pelas imagens-modelo vincula-se à orientação gerencial das práticas do governo-empresa incorporadas no planejamento. A gestão empresarial, e sua correspondente retórica, projetam na ‘cidade sustentável’ **algumas das qualidades que a capacitam para uma inserção competitiva no mundo globalizado: reestruturação urbana com vistas ao incremento da atratividade, construção do patriotismo de cidade e, sobretudo, credibilidade e confiança por parte dos potenciais investidores.** São as próprias imagens de marca das cidades-modelo que se encarregam de portar a bandeira da sustentabilidade, como a ‘Capital Ecológica’ em Curitiba, ou a ‘Cidade Jardim’ em Cingapura, sínteses *aggiornate* aos valores contemporâneos (SÁNCHEZ, 2001, p. 162, grifo meu em negrito).

A autora em questão demonstra que o desenho de cidades-modelo vincula-se à proposição de uma agenda urbana hegemônica, elaborada em tempos recentes, sendo que os temas de competitividade e sustentabilidade compõem uma fórmula - a ser seguida em nível mundial - que se associa à flexibilização da administração pública, ao envolvimento cívico da população aos mega-projetos urbanísticos e a inserção das cidades no mundo global.

Oliveira (2001) afirma que, de fato, no período mais recente têm-se produzido uma série de receitas para as cidades e um aparente consenso quanto ao pensamento orientador do planejamento urbano. Sustentabilidade e competitividade são temas recorrentes no debate sobre o urbano e compõem um conjunto de prescrições sugeridas às administrações municipais.

Na verdade, afirma o autor, o discurso hegemônico sugerido para as cidades ao pretender conciliar competitividade municipal (que inclui a criação de infra-estrutura para atrair investimentos externos e aumentar a produtividade das empresas) com sustentabilidade (controle de impacto ambiental e do risco ambiental, participação popular) contribui para o

administrativas reconhecidas como *melhores práticas*, que seria uma espécie de premiação aos bons gestores e cujo critério de avaliação é eminentemente técnico. Exemplo disso são os concursos feitos pela ONU e, no Brasil, pela Caixa Econômica Federal que premiam as experiências exitosas no âmbito da administração municipal. No entanto, a autora avalia que “Nesse processo, parece haver uma lógica de duplo sentido: enquanto as coalisões (sic) locais dominantes geram ideários renovados da agenda urbana global para atualizar seus projetos de cidade e sua imagem, os ideólogos dos organismos internacionais, ao construir uma nova racionalidade para essa agenda, capturam dos projetos locais as ‘boas práticas’ que, *pasteurizadas*, porque abstraídas de seus contextos, ressurgem em versões despolitizadas” (p. 172, grifo da autora). Pietri (2000) argumenta que é por esse motivo que a experiência do Orçamento Participativo - efetivada em algumas cidades brasileiras, notadamente as administradas pelo Partido dos Trabalhadores e que fora bandeira de luta dos movimentos sociais no processo de democratização - é considerada como positiva pelo BID, que faz referência à cidade de Porto Alegre quanto à incorporação da participação na gestão do município.

ocultamento dos conflitos sociais existentes na cidade e para a despolitização dos atores sociais no enfrentamento das expressões da questão social¹⁰⁷.

Acselrad (2001) assinala que a preocupação com as cidades sustentáveis articula-se à necessidade das instituições políticas de conciliar o crescimento urbano com o equacionamento dos problemas urbanos, com base na adaptação tecnológica, na economia de mercado, na colaboração e no consenso. Essa argumentação compatibiliza-se com o denominado “pensamento único urbano”, o qual propõe um ajustamento das cidades ao processo de globalização financeira. Nesse sentido, as cidades são chamadas a serem competitivas, transformando-se em espaços que disputam investimentos nos mercados internacionais. Para estimular os investidores, a cidade deve ser eficiente na utilização dos recursos e também econômica em conflitos sociais. Assim, os planejadores urbanos devem ter

não só competências para a organização do espaço urbano mas também para a pacificação social, para o tratamento da crise urbana na perspectiva da ordem, ou antes, de uma ordem. Paradoxo apenas aparente, pois ao estimular disputas entre cidades pela via da guerra fiscal, este ‘urbanismo de resultados’ tem, ao contrário, muito contribuído para reduzir as receitas públicas e os recursos disponíveis para as políticas sociais, aumentando a desigualdade, a exclusão das populações pobres e a degradação dos recursos ambientais, favorecendo conseqüentemente a multiplicação dos conflitos (ACSELRAD, 2001, p. 22).

No contexto da difusão de modelos de gestão urbana, Gomes (2005) chama a atenção de que os organismos multilaterais têm aproveitado as reuniões internacionais - como é o caso das Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) - para estruturar um consenso referente às diretrizes que orientem as formas de cooperação entre os países. A agenda Habitat, que resultou da segunda conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos – realizada em Istambul (Turquia), em junho de 1996 – definiu um conjunto de princípios,

¹⁰⁷Argumenta Oliveira (2001, p. 200-201): “Desta vez, a luta simbólica se trava pelo reconhecimento da autoridade para falar em competitividade, sendo recorrente a utilização de estratégias que procuram amenizar a face dura da competição. A associação entre competitividade e sustentabilidade é uma delas. E as incompatibilidades existentes entre ambas submergem em um mar de ‘pactos’ urbanos que, apresentados como capazes de conduzir a cidade a uma inserção privilegiada no mundo globalizado, terminam favorecendo a concentração de poder nas mãos dos grandes investidores e empreendedores urbanos”. Tal é a perspectiva dos investimentos imobiliários, que nas grandes cidades tornam visíveis as contradições urbanas entre aqueles que podem morar no conforto dos prédios e das residências afastadas do centro e aqueles que *submoram*, isto é, residem em condições demasiadamente inadequadas à reprodução social.

compromissos e metas que deveriam nortear os governos no que se refere às políticas urbanas. Nesse sentido, o tema da *descentralização administrativa* ganha força à medida que, segundo essa Agenda, os governos locais têm um papel importante para prover políticas de habitação associadas ao *desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis* que inclua a *participação das comunidades* na elaboração dessas políticas e programas.

Entretanto, argumenta a autora que, em realidade, essa descentralização – a partir da orientação neoliberal – têm significado o repasse de responsabilidades (e não de recursos) do Governo Federal ao governo local que passa a encarregar-se da resolução da enorme problemática urbana.

Aliás, é muito interessante observar como na Agenda Habitat encontram-se expressos os temas tratados anteriormente por Vainer (2002), Sánchez (2001), Compans (2001), Acserald (2001), Oliveira (2001) sobre o modelo de gestão de cidades no período atual, particularmente quando se analisa a forma de tratamento do governo local, o qual é conclamado (ou *seduzido!*) a assumir as responsabilidades na condução das políticas. Vejamos o que diz a introdução da *Agenda Habitat para Municípios*¹⁰⁸ quanto à atribuição às *autoridades locais*:

“[...] pela primeira vez em uma Conferência Mundial convocada pela ONU as autoridades locais foram consideradas como um dos principais grupos de parceiros dada a sua responsabilidade para o alcance dos objetivos perseguidos pela Habitat II [...] Os municípios têm, portanto, na Agenda Habitat, uma referência internacional para orientar sua atuação e definir suas políticas públicas, seus planos e programas de ação” (FERNANDES, 2003, p. 12-13).

Importante assinalar, ainda, como o conjunto de princípios desta Agenda - com destaque para os temas de descentralização, participação cívica (educação cívica de indivíduos e planejamento participativo), “parceria” entre os setores público, privado, voluntário e comunitário, cidades sustentáveis, capacitação e desenvolvimento institucional dos municípios, eficiência no planejamento e gestão, estímulo a trocas de “experiências bem-

¹⁰⁸ Por solicitação da Caixa Econômica Federal, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) traduziu para o português o original da Agenda Habitat, sendo publicada pelo governo brasileiro e destinada, especialmente, aos municípios (FERNANDES, 2003).

sucedidas” entre as autoridades locais - casam com as orientações de políticas do BID para as cidades (com se verá mais detalhadamente nos dois itens seguintes).

Cabe, ademais, uma observação no sentido de apontar como são detalhadamente gestadas as orientações de políticas para os municípios que, ao fim e ao cabo, devem facilitar o andamento da economia capitalista: no capítulo sobre o Plano Global de Ação, item *capacitação e desenvolvimento institucional*, a Agenda Habitat para municípios orienta que os governos locais devem: 1) ampliar suas receitas próprias, intensificando sua capacidade de arrecadação fiscal o que, conforme anotações vistas nesta tese, vai ao encontro das discussões sobre *a reforma do Estado*, tema essencial dentro das recomendações de política do BID; 2) captar recursos externos mediante contratos de financiamento com organismos internacionais, como o BID, Banco Mundial, União Européia e programas de cooperação com ONG estrangeiras (e assim, continuar a depender dos recursos externos e aumentar a dívida dos países subdesenvolvidos) e, por último – *veja-se que esta indicação ficou para o último lugar no ranking de orientações*; 3) estabelecer vínculos com o Governo Federal e requerer recursos das dotações orçamentárias provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) ou do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para o desenvolvimento de políticas (o que, aliás, é perfeitamente compatível com as reflexões feitas até o presente de que a formulação dos organismos internacionais vai no sentido de liberar o governo central dos gastos atinentes às políticas sociais em favor do pagamento das contas externas)¹⁰⁹.

Importante apreender do conjunto dessas análises sobre a prescrição de modelos de gestão de cidades como vai sendo formatado um discurso que se pretende hegemônico e como

¹⁰⁹ Ao fazer um debate sobre o atual planejamento discursivo que envolve as cidades, Maricato (2002) demonstra que na referida Conferência da ONU para os assentamentos humanos, da qual resultou a Agenda habitat II, a importância da cidade foi exponenciada em nível internacional em contraponto ao alegado declínio do Estado-Nação. Esta Agenda incorpora reivindicações e demandas que historicamente pertenciam ao campo das esquerdas democráticas. E mais, os documentos da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial também vêm incorporando bandeiras de luta da esquerda e de movimentos populares, tais como: a descentralização e autonomia do poder local e propostas de parcerias e a autogestão de serviços coletivos. No entanto, diz a autora: “Desvendar esse panorama é uma tarefa complexa devido ao poder de disseminação de idéias e conceitos dessas instituições e agências mundiais que, como se sabe, têm grande influência sobre as universidades, os intelectuais e a mídia, de modo geral” (p. 133).

as agências multilaterais - em particular o Banco Interamericano de Desenvolvimento - contribuem para materializar esse discurso através de suas orientações de políticas aos governos nacionais e locais.

2.2.1 A concepção de gestão de cidades para o Banco Interamericano de Desenvolvimento

Em 1997, o Banco Interamericano de Desenvolvimento com a colaboração da União de Barcelona e do Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano organizou na cidade de Barcelona o “Simpósio de Cidades e Fórum de Boas Práticas em Gestão Urbana”, o qual resultou na publicação, em 1998, de um livro intitulado “La ciudad en el siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano em America Latina” que reúne os trabalhos comunicados durante o evento e do qual se pode apreender a concepção de gestão das cidades latino-americanas na perspectiva do BID para o século XXI. As reflexões que se seguem neste item terão por base os artigos da citada publicação.

No prólogo do referido livro, o então gerente do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do BID - Waldemar Wirsig¹¹⁰ - sintetiza muito claramente qual é - na acepção deste Banco - o papel das cidades latino-americanas no âmbito da economia regional e de que forma os atores urbanos podem atuar com vistas ao desenvolvimento econômico e social dos municípios. Os temas de crescimento econômico, eficiência, competitividade, produtividade, meio ambiente urbano, boas práticas de gestão urbana, capacidade criativa dos administradores municipais, presentes no debate - antes referido - sobre os modelos de gestão de cidades compõem o discurso do referido gerente. Vale ressaltar, conforme dito no

¹¹⁰ Atualmente, Waldemar Wirsig é o representante regional do BID, no Brasil. Sendo que o escritório dessa representação localiza-se em Brasília.

parágrafo anterior - que o Simpósio que deu origem ao livro em tela foi realizado em Barcelona, cidade-modelo “vendida” como referência ao bom planejamento urbano.

Segundo Wirsig (1998), o referido encontro, ao reunir pensadores, dirigentes, políticos e empresários, teve por objetivo debater o novo papel dos centros urbanos na América Latina, apontando os problemas e as possíveis soluções mediante as trocas de boas experiências de administração urbana¹¹¹. Importante registrar que os trabalhos apresentados neste Simpósio expressam a concepção de política *focalizada e setorizada* do Banco (tal como discutido no primeiro capítulo). Eis os temas e tópicos comunicados: a) tendências globais (as cidades da América Latina e o Caribe no século XXI); b) a cidade e o desenvolvimento econômico (desenvolvimento econômico local, revitalização urbana, transporte urbano); c) governabilidade (gestão municipal); d) agenda social (moradia e melhoramento de bairros, violência urbana); e) financiamento de cidades (financiamento municipal, microfinanciamento); f) meio ambiente urbano (serviços de saneamento ambiental)¹¹².

Inicialmente Wirsig (1998) assinala que a América Latina e o Caribe caminham para tornar-se, no século XXI, uma das regiões mais urbanizadas do planeta e que por esse motivo seria preciso garantir um *eficiente funcionamento das cidades*. O processo de urbanização em

¹¹¹ Ribeiro, A. C. T. (2000a, p. 245) chama atenção para o fato de que o relato de experiências urbanas estimulado por financiadores de estudos e práticas urbanas pode incorrer em escolhas que não correspondem às necessidades históricas da América Latina. Afirma a autora: “Reduções analíticas, e em narrativas da experiência urbana na América Latina, têm sido sistematicamente estimuladas por financiadores da pesquisa e de intervenções urbanas, coladas a experiências históricas e políticas de outras sociedades e culturas. Esta colagem, que por vezes pode também significar real aprendizado, não acontece sem conseqüências, uma vez que orienta a ação dos governos, de agentes econômicos e atores sociais e políticos. A busca de soluções rápidas para a questão urbana pode, infelizmente, justificar ações que não correspondem, ou que correspondem pouco, à historicidade da experiência urbana latino-americana, retendo o imaginário social e político e fragilizando lideranças populares.”

¹¹² No Simpósio foram apresentadas as boas experiências de gestão urbana das seguintes cidades: Barcelona (Espanha), Vitória-Gasteiz, Rafaela, Buenos Aires (Argentina), Santiago (Chile), Kingston (Jamaica), Quito (Equador), Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo (Brasil), La Paz (Bolívia), Valledupar, Medellín, Cali (Colômbia), bem como da Guatemala. Também foram apresentados projetos de organizações não-governamentais, considerados exitosos, tais como: Programa Centros de Asesoramiento de La Vivienda Popular (CAVIP) (Equador), Centro de Desarrollo Educativo (Estados Unidos), Viva Rio (Brasil). Alguns governos nacionais apresentaram programas de governo: Sistema Financiero Nacional para la Vivienda / Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) (Costa Rica), Financiamento de cidades (Argentina), Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Colômbia). Algumas experiências de nível privado: Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI) (Costa Rica), Centro de Servicios Integrado para el Desarrollo Urbano (PROA) (Bolívia), Águas Argentinas (Argentina), Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES) (Peru). O governo do estado do Paraná (Brasil) apresentou comunicação referente a estratégias de financiamento urbano.

curso facilita o desenvolvimento econômico e social, isso porque nas cidades tanto as empresas quanto os trabalhadores são mais produtivos, bem como no âmbito local pode-se buscar as soluções para os problemas sociais de *maneira mais eficiente*. Assim, segundo o gerente, as cidades são instrumentos fundamentais de desenvolvimento da região à medida que se constituem a principal fonte de *acumulação de capital* das economias latino-americanas¹¹³, e porque nelas podem-se criar empregos, facilitar o implemento de atividades econômicas dinâmicas e produtivas.

Em nível político, afirma Wirsig, os trabalhos apresentados no Simpósio em pauta - que em última análise, constituem as ações políticas de cidades cuja gestão considera-se exitosa - demonstram que os governos locais através de uma postura eficiente e equitativa conseguem ter capacidade criativa na resolução dos problemas e que as organizações sociais e os próprios indivíduos acabam por gerar soluções originais diante dos diversos problemas sociais. Pode-se associar essa assertiva do gerente do BID às análises antes referidas sobre as requisições às administrações municipais no âmbito da eficiência (a *cidade-empresa*) e produtividade (resolução de problemas), bem como nota-se a valorização das práticas das organizações sociais (tratada no primeiro capítulo) e dos indivíduos - associado ao propalado voluntarismo - para resolver questões de responsabilidade do poder público.

Concluindo seu raciocínio, Wirsig aponta que o BID espera, com a referida publicação, colaborar na disseminação de boas práticas de gestão urbana. E que, com esse debate, o Banco pretende reafirmar - diante da *comunidade internacional* - seu compromisso de contribuir com as cidades tendo em vista o desenvolvimento e o crescimento econômico eficiente e equitativo (em relação à demanda populacional) no âmbito da competitividade econômica.

¹¹³ Na mesma publicação, Rojas (1998, p. 73) - especialista sênior do BID na área de Desenvolvimento Urbano -, demonstra porque é preciso preocupar-se com os temas referentes às cidades: “Na América Latina e Caribe, mais de quatrocentos anos de crescimento urbano têm produzido um sistema de cidades onde se concentra a maior acumulação de capital dessas sociedades” (tradução minha).

Na mesma publicação, o Especialista Urbano Principal do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Robert Daughters, esclarece, na introdução do livro, o motivo pelo qual o Banco preocupou-se em discutir sobre o novo papel dos centros urbanos. Importante enfatizar que a fala do referido especialista expressa a construção do discurso ideológico para as cidades - tratadas no item anterior - onde seus gestores devem ser eficientes no sentido de tornar os lugares competitivos e atrativos às grandes empresas.

Daughters (1998) inicia sua argumentação fazendo referência ao processo de urbanização recente onde se verifica um espetacular crescimento da população urbana. A América Latina e o Caribe possuíam, em 1997, mais de quarenta cidades com uma população superior a 1 milhão de habitantes e que por esse motivo o desenho de políticas pública e privada deveria incorporar as demandas de uma sociedade eminentemente urbana. De outro lado, continua o especialista, as reformas políticas em curso na região¹¹⁴, que, no campo da democratização e descentralização, têm repassado aos governos subnacionais as responsabilidades e recursos (!?) para a provisão de serviços e infra-estrutura básica, transformando os gestores municipais em atores fundamentais na busca do desenvolvimento econômico e social da região. Em vista disso, afirma o autor: “a *cidade* e a *dimensão local* passam a um primeiro plano” (p. 01, grifo do autor, tradução minha).

A seqüência do texto é primorosa para que se apreenda a real motivação do Banco em reunir as melhores experiências de gestão para debater sobre as cidades e indicar os estados e municípios como atores centrais no processo de desenvolvimento da cidade que, afinal, foi alçada ao *primeiro plano*. Afirma Daughters (1998) que as novas relações comerciais estabelecidas em nível mundial, ao enfraquecer as fronteiras nacionais, permitem que a fluidez da economia se desenvolva especialmente entre as cidades. Estas, na atualidade, se

¹¹⁴ Aqui, seguramente o especialista está referindo-se às reformas (ou contra-reformas) do Estado, tema central das orientações do BID nos anos 90 para a América Latina, conforme visto no primeiro capítulo.

transformam em lugares centrais de instalação de grandes redes de telecomunicação, transporte e finanças. Assim, é preciso que as cidades tornem-se competitivas pois

A fim de sobreviver neste mercado a cidade do futuro estará obrigada, portanto, a atrair, gerar e reter atividade empresarial. Como é sabido, isto depende da qualidade e da eficiência dos serviços públicos oferecidos. Qualquer dirigente moderno de uma cidade, portanto, entende que seu futuro está estreitamente relacionado com a eficácia de sua gestão [...] ¹¹⁵ (DAUGHTERS, 1998, p. 1, tradução minha).

O especialista segue comentando sobre as áreas temáticas que orientaram as discussões do Simpósio em referência, momento no qual demonstra a opinião do Banco acerca dos assuntos tratados. Em relação às *tendências globais*, Daughters (1998) comenta que as cidades têm assumido um papel estratégico no contexto da globalização da economia mundial. As novas formas de integração regional e o avanço das telecomunicações colocam alguns desafios aos centros urbanos, dentre eles, o de tornar as cidades mais competitivas diante do crescente movimento de capitais.

Nesse sentido, ao comentar sobre o tema *desenvolvimento econômico das cidades*, Daughters (1998) enfatiza que uma das novas exigências postas às cidades é de tornarem-se *mais competitivas* através da adaptação tecnológica e do incremento de investimentos, para o que é necessária a formação de um consenso entre empresas, trabalhadores, governos e comunidades.

Quanto ao tema da *governabilidade*, Daughters (1998) afirma que o processo de reforma política e administrativa exige que o governo seja transparente na prestação de contas e que facilite a participação social na gestão pública. Entretanto, é preciso reorientar a capacidade institucional dos governos locais, isto é, tornar os gestores mais *modernos e eficientes*. Vê-se que o autor incorpora várias terminologias do “pacote” a ser vendido dentro

¹¹⁵ Na publicação em tela, Saskia Sassen, professora de Urbanismo da Universidade de Columbia, Nova York, uma autora reconhecida em nível mundial pela discussão que empreende sobre o tema de *idades globais*, parece estar em sintonia com as assertivas do especialista urbano do BID ao afirmar que o estudo das novas tendências mundiais “permite considerar as cidades como lugares de produção para as principais indústrias da informação de nossa época e nos permite recuperar a infra-estrutura de atividades, empresas, empregos necessária para o funcionamento da economia empresarial avançada” (SASSEN, 1998, p. 29, tradução minha).

da construção do modelo de cidades a que se está fazendo a referência crítica nesta tese: reforma política e administrativa (*tema central no interior do BID*) associada a um governo eficiente (recorrência ao tema da *cidade-empresa*) e transparente, isto é, garanta a participação social dos membros da cidade (que como se verá mais detalhadamente no próximo item, facilita a aceitação das políticas mínimas).

No referente ao tema da *agenda social*, o especialista comenta que os maiores problemas a serem enfrentados pelos gestores locais são a intensa concentração de pobreza e a exacerbada violência nos centros urbanos. As prioridades de ação na área do *financiamento de cidades* devem ser, de acordo com Daughters (1998), a criação de mecanismos eficientes de arrecadação fiscal (em nível municipal e estadual), bem como a geração de estratégias que se voltem a apoiar os setores produtivos locais, especialmente as micro-empresas, bem como os projetos de residência popular (melhoramentos de moradia de interesse social). Curioso notar que, tal como o autor, a Agenda Habitat também orienta que os municípios devem reunir esforços para aumentar sua capacidade de *arrecadação fiscal*, o que demonstra a consonância entre as recomendações dos organismos internacionais para as cidades.

As conclusões a que chega o especialista é que, ao lado dos amplos desafios, as cidades possuem inúmeras possibilidades de desenvolvimento. Por isso, os *princípios de ação* que devem animar o poder público local são:

a) Necessidade de criação de um mecanismo de *planejamento estratégico* e o desenvolvimento de uma *cultura de competitividade* nos padrões de prestação de serviços e de qualidade de vida;

b) Os governos locais têm mais facilidade que os governos nacionais de propor políticas multisetoriais na área urbana;

c) No sentido de alcançar maior eficiência e competitividade em sua administração, o poder público local deve atuar de forma rigorosa em relação a aspectos essenciais de sua gestão, tais como a cobrança de tarifas, impostos e acompanhamento de recursos humanos¹¹⁶;

d) Os governos subnacionais podem colaborar na *mitigação* das condições de segregação e vulnerabilidade das pessoas de baixa renda que moram nas cidades, através de projetos que se voltem a reconstruir o capital social, inserindo essas pessoas nas atividades dos setores formal e informal;

e) “A incorporação do setor privado pode ser um instrumento poderoso para melhorar a eficiência na provisão de serviços públicos urbanos. Entretanto, esta modalidade requer um setor público capaz de assumir as necessárias funções regulatórias e de compensação social na provisão de serviços públicos urbanos” (DAUGHTERS, 1998, p. 09, tradução minha).

f) “Os mecanismos de financiamento de investimentos municipais se aproximam cada vez mais das regras do mercado financeiro privado. Em consequência, os governos locais necessitam melhorar seus sistemas de administração financeira para **continuar sendo sujeitos de crédito**” (DAUGHTERS, 1998, p. 09, tradução e grifo meu).

O conjunto da argumentação do especialista urbano do BID confirma uma das hipóteses apontadas no primeiro capítulo de que o Banco busca projetar uma imagem de financiador de políticas sociais. Contudo, se se observam as prescrições da *agenda social* para as cidades, a atenção continua a ser *focalizada* (a mitigação das condições de pobreza) e *setorizada* (por exemplo, a violência urbana, a melhoria da moradia para pessoas de “baixa renda”), caracterizando as políticas sociais de cunho compensatório. Interessante observar como esses

¹¹⁶ É digna de nota a responsabilidade que recai sobre a administração local, em particular, quando se trata da orientação referente à arrecadação fiscal. Nesta angulação, o planejamento deve ser eficiente - evoca-se aqui o discurso da *cidade-empresa*, tratado por Vainer (2002) - no sentido de criar mecanismos que aumentem a arrecadação pública. Exemplo dessa preocupação no interior do Banco é o Projeto Desenvolvimento Institucional (DI) - um sub-programa do Habitat Brasil-BID - que tem por meta melhorar a capacidade de gestão dos municípios.

problemas aparecem desvinculados das determinações que os produzem - como a produção social da riqueza e sua apropriação privada.

De outro lado, percebe-se uma apologia aos ajustes estruturais, materializados nos processos de reforma (ou contra-reforma) do Estado - implementados e em implementação pelos governos nacionais latino-americanos, especialmente a partir dos anos 90 e, recorrentemente, orientados pelos organismos internacionais - pois o discurso do especialista deixa clara a concepção do Banco quanto à remodelação de responsabilidades do poder público na condução de políticas, tendo em vista que a descentralização resulta em uma maior complexidade nas “funções e responsabilidades que hoje enfrentam os administradores de cidades”¹¹⁷ (DAUGHTERS, 1998, p. 1, tradução minha).

Desta feita, a administração local deve ser eficiente na condução das políticas econômicas e nas de caráter compensatório - com uma clara orientação de “parceria” com a empresa privada, o que enfatiza, sobremaneira, o processo de privatização em curso - seguindo um modelo competitivo de cidades sustentáveis que facilite a atração de investimentos privados e a inserção de pessoas de “baixa renda” no mercado formal de trabalho. Nesta medida, a ênfase no poder local¹¹⁸ tanto para colaborar com a infraestrutura das cidades, tendo em vista o investimento empresarial, quanto para implementar políticas compensatórias, responde a uma outra requisição: “liberar” o governo central para conduzir as políticas macroeconômicas fundamentais ao equilíbrio das contas públicas para que o país possa “continuar sendo sujeito de crédito”, ou seja, possa continuar a depender dos

¹¹⁷ Nesse aspecto, vejamos a afirmação a seguir: “Na atualidade existe um ponto de vista quase convencional entre os governos latino-americanos, que é **amplamente compartilhado pelos organismos internacionais** e os meios acadêmicos, de que a descentralização incrementa as possibilidades de um desenvolvimento urbano positivo” (BATLEY, 1998a, p. 16-17, tradução e grifo meu). Interessante notar como os especialistas urbanos constroem suas argumentações invocando o peso político dos organismos multilaterais, colaborando para legitimar as orientações desses organismos na condução de políticas para a América Latina, particularmente as recomendações concernentes aos ajustes estruturais.

¹¹⁸ Sobre as discussões atinentes ao *poder local*, cf. DANIEL, Celso. Poder Local no Brasil Urbano. **Espaço & Debates**. São Paulo, NERU, ano VIII, nº 24, pp. 26-39, 1988; FISCHER, Tânia. Poder local, um tema em análise. In: FISCHER, Tânia (org.). **Poder local, governo e cidadania**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993.

financiamentos multilaterais, bem como honrar seu compromisso de pagamento da dívida e, conseqüentemente, receber prescrições de modelos de gestão para a condução das políticas econômicas e sociais.

Um outro elemento importante a ser destacado dessa argumentação no referente às recomendações para o planejamento de cidades, diz respeito à orientação de participação social na gestão pública. A valorização da participação no interior da administração urbana faz parte de uma das estratégias do Banco em garantir a eficiência da gestão, particularmente, o controle dos gastos públicos. Essa modalidade de participação, contudo, articula-se a uma noção técnica, numérica, eficiente, se quiser, instrumental, devendo ser esvaziada da perspectiva política. Nessa medida, a participação - tema caro na herança política dos mais variados movimentos sociais e sindicais - é referendada e recomendada pelo BID. Isso tanto é verdade que na publicação a que se está fazendo referência, o ex-prefeito de Porto Alegre (Raul Pont) apresenta a experiência de Orçamento Participativo (que tradicionalmente vem sendo desenvolvida nos governos ditos de esquerda), como um elemento positivo na gestão de cidades¹¹⁹.

A argumentação de um dos autores do livro em referência merece destaque. O texto de Nientied (1998) é emblemático para que se apreenda como os organismos internacionais - entendidos como *inteligência geral* do capital - contribuem para formatar um discurso, no âmbito da expansão do *pensamento único*, quanto ao papel das cidades na economia contemporânea. Passemos a apresentar as idéias-chave do referido texto com vistas a captar

¹¹⁹ Esse é um tema de especial atenção no contexto da nossa argumentação, tendo em vista que no âmbito do Programa Habitar Brasil BID, particularmente no Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (em Belém/PA), a participação é, com perspectivas diferenciadas, um importante elemento de controle da execução do projeto tanto por parte do BID quanto por parte da administração local, como se verá neste e no quarto capítulo desta tese.

quais as exigências pensadas no âmbito do discurso hegemônico para as cidades latino-americanas¹²⁰.

O autor sinaliza que o atual cenário de globalização da informação, das finanças e das novas tecnologias tem provocado mudanças na vida econômica e social. Nesta angulação, as cidades sofrem um giro de importância no que diz respeito ao seu papel em vista do desenvolvimento econômico nacional.

Para Nientied (1998) as cidades são consideradas centros de desenvolvimento econômico, social e cultural. Constituem centros de inovação e de desenvolvimento regional, nacional e até internacional em decorrência do processo de globalização da economia (com a fluidez da informação, da tecnologia, das finanças, dos bens e das pessoas).

Há que se considerar, segundo Nientied (1998), a importância da gestão urbana para o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, os governos urbanos da América Latina têm a tarefa estratégica de planejar o *melhoramento do entorno produtivo das cidades*. A política governamental deve levar em consideração os temas referentes ao melhoramento de infraestrutura, educação profissional para o mercado de trabalho e atração de investimentos e financiamento urbano.

Embora considere que não haja um consenso quanto aos elementos que determinem uma experiência exitosa de desenvolvimento econômico urbano, Nientied (1998) disserta sobre os aspectos que julga fundamental para que o governo local exerça um papel apropriado em vista do desenvolvimento econômico de uma cidade. Assim, aponta que os governos urbanos não devem assumir as responsabilidades do governo central de seu país. Em geral podem, apenas, atuar na economia local através de instrumentos econômicos e fiscais, influenciando no aspecto produtivo da cidade (implemento de infra-estrutura). Deve-se levar

¹²⁰ No livro em questão, o artigo de Nientied (1998) refere-se a uma conferência mestra do Simpósio em tela e enfoca as linhas gerais do tema: *a cidade e o desenvolvimento econômico*. É, portanto, um *carro-chefe* de argumentações que serve de referência às comunicações menores que seguem apresentadas no seminário, as quais tratam das práticas exitosas de gestão em diversas cidades.

em consideração que embora os governos locais tenham responsabilidades públicas a serem cumpridas, *as empresas do setor privado são os atores centrais para promover o desenvolvimento econômico*. Assim

Um aspecto crítico para o êxito econômico das cidades é a forma em que os governos urbanos podem desenvolver associações entre os setores público, privado e cívico, sobre a base de uma visão estratégica de futuro urbano global e de desenvolvimento econômico local, e os [...] investimentos vitais na cidade. A vinculação entre as preocupações territoriais e o desenvolvimento econômico **exige a existência de um governo urbano com espírito empresarial**, que administre eficazmente as associações públicas e privadas para o desenvolvimento urbano (NIENTIED, 1998, p. 37, tradução e grifo meu).

É impressionante perceber como o discurso do autor (que seguramente é um apologista do BID) faz a clara defesa à lógica da privatização. Nada mais evidente da expressão dessa lógica: um governo local deve ter *espírito empresarial* sendo capaz de estabelecer associações (ou se quiser, *parcerias*) entre os setores público e privado em vista do desenvolvimento urbano, lembrando que os atores centrais são as empresas privadas.

Seguindo sua argumentação, Nientied (1998) demonstra que certas experiências de planejamento urbano têm demonstrado a importância de se modernizar a economia local. Nesta direção, o desenvolvimento econômico de uma cidade está hipotecado a um bom desempenho do capital humano e a melhores oportunidades educacionais voltadas para as demandas empregatícias (mercado de trabalho). A produtividade econômica, articulada às mudanças tecnológicas, exige que os trabalhadores estejam capacitados; por isso é imperioso que os governos implementem projetos de qualificação de mão-de-obra (escolas técnicas), sob pena de prejudicar a expansão de empresas.

Por outro lado, é necessário melhorar a capacidade de gestão dos governos locais tendo em vista o financiamento urbano para investimentos públicos e privados, isto é, os governos devem incrementar ações de construção de infra-estrutura na cidade, a qual é primordial para a produtividade urbana (NIENTIED, 1998). Novamente o autor apresenta argumentos em

favor da racionalidade privada: gestão *eficiente* para facilitar o entorno produtivo e, conseqüentemente, atrair investimentos privados.

O autor segue seu raciocínio enfocando que os governos locais da América Latina e Caribe têm enormes problemas que impedem que as cidades assumam seu papel como motor de desenvolvimento econômico e social. Problemas referentes a transporte, infra-estrutura, terra e moradia, pobreza urbana, educação, meio ambiente devem ser tratados pelos governos locais. Por isso “[...] as cidades da América Latina e do Caribe devem enfrentar decididamente seus estrangulamentos em matéria de políticas urbanas, competência, capacidade e finanças” (NIENTIED, 1998, p. 37, tradução minha).

Em geral, afirma o autor, a capacidade técnica e de pessoal dos governos locais são inadequadas para dar respostas estratégicas frente às demandas econômicas nacionais e globais. Isso porque o planejamento urbano utilizado pelos gestores é deficiente e não consegue transformar-se em mecanismos de coordenação do desenvolvimento de cidades. Por esse motivo, em nível mundial, é cada vez maior o número de cidades que aderem a um tipo de *planejamento urbano integrado* - com uma visão estratégica e orientada para a ação -, abandonando os *planos tradicionais*. Esse tipo de planejamento advoga uma intervenção governamental, em parceria com os setores privados, que formule um plano de desenvolvimento urbano de longo prazo, com base em metas econômicas (NIENTIED, 1998).

Para responder adequadamente aos problemas urbanos é necessário que os governos locais atuem em cooperação com os governos estaduais e o governo nacional e tenham boa capacidade técnica e organizacional.

A diferença entre um governo ativo e um inerte é principalmente a existência de um enfoque gerencial em vez de administrativo. A eliminação da inércia administrativa e institucional urbana através do melhoramento dos recursos (competência, capacidade de organização, finanças) constitui um requisito prévio para responder aos atuais desafios (NIENTIED, 1998, p. 38, tradução e grifo meu).

Os governos locais precisam desenvolver um planejamento integrado que incorpore estratégias urbanas essenciais ao desenvolvimento econômico das cidades. Dentre as estratégias, tem destaque o melhoramento do entorno produtivo das cidades (infra-estrutura física, cultural e social). Nesta medida, para aquecer a economia local e melhorar a qualidade de vida urbana, a política local deve ter como meta a *atração de capitais, melhoria da infra-estrutura e dos recursos humanos* da cidade. A efetivação dessa estratégia demanda um governo urbano com capacidade gerencial. “A formulação e a execução de qualquer estratégia **requerem liderança**, e neste sentido **se exigirá mais dos prefeitos e administradores** das cidades” (NIENTIED, 1998, p. 39, tradução e grifo meu).

A seguir será reproduzido um quadro apresentado pelo autor, o qual sintetiza as estratégias a serem priorizadas pela gestão local:

Quadro 1 - Instrumentos de desenvolvimento econômico do governo urbano

Metas de política Análise de demanda		Estratégia para o desenvolvimento econômico urbano		
Instrumentos específicos				
Desenvolvimento físico	Desenvolvimento dos recursos humanos	Incentivos financeiros	Apoio do setor privado e comercial	Desenvolvimento Institucional
Desenvolvimento da infra-estrutura, Desenvolvimento da propriedade: <ul style="list-style-type: none"> • Centro da cidade • Centro comercial • Zona industrial Provisão de terras e edifícios	Educação (técnica), Mercado de trabalho, Participação comunitária, Cooperação com universidades	Empréstimos, créditos, Garantias, Incentivos fiscais, Redução de preços [...]	Provisão de informação, Promoção da cidade, Centros comerciais público-privados	Melhoramento da organização do governo urbano Treinamento do pessoal municipal Instalações municipais

Fonte: Nientied (1998, p. 39, tradução minha).

Pode-se observar dos principais elementos defendidos por Nientied (1998) que, tal como Wirsig e Daughters (apologistas anteriormente analisados), há a indicação da economia dos centros urbanos como fundamental ao desenvolvimento econômico e social, para o que é essencial o bom desempenho do governo urbano (*o bom governo*).

Importante destacar do conjunto de suas assertivas como é construída – ideologicamente - a orientação para a gestão. Em primeiro lugar, evoca-se o planejamento estratégico integrado - e porque não dizer, moderno, em detrimento do planejamento tradicional -, no qual o governo local deve imbuir-se do *espírito empresarial*, leia-se espírito eficaz, substituindo a capacidade administrativa pela capacidade *gerencial* da cidade - novamente o tema da cidade empresa analisado por Vainer (2002). Isso implica na adoção de um planejamento técnico que limite, ao máximo, a discussão política sobre os problemas urbanos (que inclui a discussão sobre os conflitos sociais existentes, decorrentes dos posicionamentos, interesses e necessidades diferenciados dos sujeitos sociais da cidade). Esse gestor deve, ainda, conforme o autor, ser uma liderança¹²¹ sem esquecer, entretanto, que o ator principal da cidade é o setor privado, com o qual o governo urbano deve estabelecer parcerias para a *boa gestão*.

Interessante notar que a construção teórica do autor caminha, recorrentemente, para a defesa do processo de privatização. A lógica do *espírito empresarial* e a apologia às *parcerias* (leia-se parcerias público-privadas), vinculam-se largamente a esse processo (de privatização). Por isso, as atribuições primazes do gestor giram em torno de preparar a infra-estrutura da cidade (o entorno produtivo) para atrair os investimentos privados e garantir a qualidade educacional técnica dos recursos humanos (qualificação de mão-de-obra para o mercado de trabalho), indicando uma posição secundária das políticas sociais no planejamento urbano¹²².

¹²¹ Lembremos da análise de Vainer (2002) de que o patriotismo cívico requer que o governo local seja forte, personalizado, carismático, portanto, líder para dar conta das exigências postas à gestão urbana.

¹²² Abramo (2003) sinaliza que na literatura sobre a competitividade de cidades - na qual os urbanistas e os planejadores (o autor cita, inclusive Castells e Borja) elaboram modelos de crescimento -, freqüentemente são destacados os elementos que podem potencializar a atração de investimentos para a cidade, tais como: capital humano, infra-estrutura pública e capacitação tecnológica e institucional. Seguindo essa indicação teórica, as administrações locais têm desenvolvido projetos de *formação profissional de cunho focalizado* com vistas ao crescimento urbano e superação da pobreza. “O raciocínio analógico dos formuladores de políticas públicas tem nos modelos de crescimento endógeno um novo padrão de referência na formulação de políticas urbanas. Assim, a partir dos anos noventa, verificamos que vários programas foram propostos com o objetivo de superar a pobreza urbana, localizada territorialmente nas favelas, a partir de iniciativas de investimento em capital humano dos moradores dessas comunidades” (p. 194). O autor cita como exemplo, o Programa Favela-Bairro, desenvolvido na cidade do Rio de Janeiro com recursos do BID e da Caixa Econômica Federal.

Embora o autor não tenha dissertado sobre todas as variáveis indicadas no quadro acima exposto, vale comentar três aspectos: no item *desenvolvimento de recursos humanos*, destaca como instrumento específico, a *participação comunitária*, que tem sido recomendada pelos organismos internacionais como forma de controle da execução dos projetos e busca de legitimidade política do Banco, conforme se verá no decorrer deste e no quarto capítulo; no item *desenvolvimento institucional*, destaca o *melhoramento da organização do governo urbano, treinamento do pessoal municipal e instalações municipais*, as quais se configuram em uma orientação absolutamente necessária dentro da arquitetura organizacional do BID, tendo em vista que viabiliza a capacitação dos gestores locais, que, na maioria das vezes, não possuem a qualidade técnica exigida pelo “planejamento moderno”; e, por último, cabe observar que não há, no quadro em pauta - nenhum item que se volte ao tratamento das expressões da questão social, corroborando as afirmações feitas anteriormente (Capítulo 1) de que, em essência, a preocupação do BID está em contribuir com a acumulação do capital no período recente.

Um outro artigo do livro “La ciudad en el siglo XXI ...” que merece atenção por discutir o papel das cidades como *motor de desenvolvimento econômico* e por debater os elementos essenciais da gestão urbana, é o de Jaime Ravinet¹²³. Este afirma que a América Latina e Caribe vêm passando por um importante crescimento urbano: 73,4 % de sua população vivem em cidades, o que a torna uma das regiões mais urbanizadas da atualidade, devendo manter-se assim no decorrer do século XXI. Por esse motivo, na aceção do autor, o crescimento das cidades tem exercido uma pressão sobre as administrações urbanas, particularmente porque os maiores desafios de crescimento urbano são de caráter econômico.

¹²³ À época do Simpósio a que se está referindo, Jaime Ravinet era Presidente da União Internacional de Autoridades Locais e Prefeito de Santiago do Chile. Importante salientar que o artigo de Ravinet (1998) também corresponde, tal qual o artigo visto anteriormente (de Nientied), a uma conferência mestra e continua a enfatizar o tema: *a cidade e o desenvolvimento econômico*.

Ravinet (1998) disserta que existem muitas razões para que os governos voltem suas atenções para as cidades. No âmbito econômico, os municípios contribuem, sobremaneira, para a geração do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo o Banco Mundial, afirma o autor, perto de 80% do crescimento econômico futuro será proveniente das economias urbanas dos países da América Latina e da Ásia que possuem alto grau de urbanização.

As cidades registram os mais altos níveis de produtividade. Nelas situam-se os setores produtivos modernos com maior dinamicidade. Esta tendência deve manter-se particularmente nas cidades que funcionam de maneira mais eficiente e oferecem os melhores atrativos aos investimentos internacionais, tais como: infra-estrutura de telecomunicação, mão-de-obra qualificada, centros científicos e tecnológicos de ponta e boa qualidade de vida. Assim, as cidades têm assumido, recentemente, o papel de motor de desenvolvimento econômico (RAVINET, 1998).

No que se refere aos aspectos econômicos e sociais, um dos desafios a serem enfrentados nas cidades em vista do desenvolvimento econômico é a grave situação de pobreza urbana, que por sua vez relaciona-se com o alto número de pessoas desocupadas ou fora do mercado de trabalho. Desta feita, é necessário envidar esforços no sentido de incrementar a produtividade do trabalho e gerar empregos mais produtivos; intensificar a qualificação e a produtividade da mão-de-obra, criar novas oportunidades e estimular uma maior versatilidade e criatividade no trabalho diante das mudanças no padrão tecnológico (RAVINET, 1998).

Outros elementos devem ser levados em consideração na condução da política urbana porque se *revertem diretamente sobre a produtividade do trabalho*: reforma do sistema educacional, melhoria nas condições de moradia, dos serviços de saúde e de equipamentos comunitários¹²⁴. É necessário, também, que se crie um sentimento de identidade e adesão à

¹²⁴ Ravinet (1998) destaca que se deve incluir na agenda de políticas urbanas o tema relativo à questão ambiental.

cidade que sirva de base para a formulação de um plano estratégico que incorpore as vontades e as esperanças dos habitantes da cidade tendo em vista a condição plena de cidadania. Uma observação crítica a essa afirmação: não devemos esquecer – apoiados em Vainer (2002) - que o discurso do planejamento estratégico advoga um “patriotismo cívico” (aqui indicado como um sentimento de identidade e adesão à cidade) que, na verdade, ajuda a construir ideologicamente a noção de participação cidadã, mas que mascara, verdadeiramente, os conflitos existentes na cidade.

Aliás, sobre os conflitos e problemas sociais da cidade, vejamos o que pensa o autor:

A agudização das diferenças e a segregação sócio-econômica no espaço urbano de muitas cidades podem converter-se em uma **séria ameaça a uma convivência pacífica** e, portanto, em um fator dissuasivo de uma dinâmica econômica que contemple uma **ativa participação de investimentos estrangeiros** [...] seja como **conseqüência do surgimento de conflitos abertos e massivos** [...] ou a proliferação da corrupção e da delinqüência comum. **A pobreza e a marginalidade devem ser atendidas, não por razões de equidade, por simples motivações de crescimento econômico**¹²⁵ (RAVINET, 1998, p. 44, tradução e grifo meu).

Esse tipo de afirmação casa perfeitamente com a “preocupação” das agências multilaterais de destinar recursos ao tratamento da *pobreza* na América Latina, sobretudo através das políticas focalizadas que suavizem o quadro de *barbárie* a que estão submetidas parcelas enormes da população evitando, assim, conflitos sociais que sejam óbices aos investimentos estrangeiros. O autor fala claramente que o interesse do atendimento à pobreza, na perspectiva do BID, não tem em conta a diminuição da desigualdade social (e nem poderia ter) e sim, facilitar o crescimento econômico, isto é, contribuir com o bom andamento da economia capitalista.

A argumentação seguinte de Ravinet (1998) refere-se ao aspecto político. Demonstra que é preciso levar em consideração os temas de *governabilidade* e *gestão pública* das

¹²⁵ Na mesma direção, Batley (1998a) afirma que diante do alto grau de segregação urbana na América Latina, o poder público deve empenhar-se em redistribuir os recursos produzidos. Essa redistribuição seria de dois tipos: é necessário que o governo propicie a infra-estrutura básica para os investimentos externos e implemente serviços sociais. Isso porque a “redistribuição pode ser necessária para **evitar a instabilidade política, situações urbanas explosivas** e uma deterioração urbana na qual as próprias **classes altas ver-se-iam prejudicadas**” (BATLEY, 1998a, p. 15, tradução e grifo meu).

idades. Nesse aspecto, é imperioso que os governos locais adquiram certa autonomia para dar conta dos desafios existentes na cidade, especialmente os desafios concernentes à promoção do desenvolvimento. O autor assinala que nos anos 80 e no início dos anos 90 pode-se observar um fato positivo na América Latina: a tendência de reformas políticas num quadro de expansão da democracia, tendo por consequência a efetivação de eleições diretas de prefeitos e conselhos comunitários nos países da região. Ravinet (1998) ressalta que, nesse contexto, podem ser evidenciadas muitas experiências de *boa gestão urbana* que são importantes para a vida política local, como o *orçamento participativo*, desenvolvido por alguns governos locais, no Brasil¹²⁶. Ressalta, também, que tem havido modificações, por exemplo, no perfil dos prefeitos eleitos em muitas cidades da região: pessoas jovens, com nível educacional superior, capacidade administrativa e *criatividade empresarial* e que, além disso, possuem compromisso e lealdade tendo em vista a construção da cidadania.

Os gestores urbanos precisam implementar políticas de infra-estrutura e serviços urbanos básicos. A não viabilização dessa política pode acarretar danos à atividade econômica diminuindo a competitividade das cidades, bem como sua atratividade às empresas mais exigentes e dinâmicas. Para tanto, é necessário que se desenvolva uma estratégia nesse setor como

A incorporação do setor privado na prestação de serviços públicos, tanto no que se refere ao financiamento de infra-estrutura e obras, como em relação à gestão e à contribuição tecnológica. É necessário adotar opções estratégicas, de forma clara e estável, porque a infra-estrutura e os serviços básicos configuram o suporte material que estrutura a cidade, e portanto, além de ter importância quanto à prestação de serviço em si mesmo, também a têm na estruturação e no funcionamento da cidade em geral [...] (RAVINET, 1998, p. 45-46, tradução e grifo meu).

¹²⁶ Certamente o autor está fazendo referência à experiência de orçamento participativo desenvolvida em Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores, demonstrando que para os apologistas do BID não há problemas em indicar como positiva uma estratégia de *boa governança* ligada a partidos políticos vinculados à tradição de esquerda. O que importa é defender a responsabilização dos governos locais na condução das políticas (particularmente as sociais e de infra-estrutura) no marco da reforma do Estado.

É necessário que os gestores melhorem a capacidade administrativa, tornando-a mais moderna e eficiente para dar conta de elaborar um *plano estratégico* que promova a *imagem da cidade*, com objetivos, programas e tarefas claramente definidas. Por fim, o planejamento urbano deve estimular que os habitantes da cidade transformem-se de consumidores em cidadãos, através de uma educação cívica, política e cultural. Por esse motivo, é imperioso que se criem mecanismos de participação que envolvam aqueles habitantes nos debates e diálogos sobre os problemas da cidade (RAVINET, 1998).

O artigo de Ravinet (1998) continua a indicar elementos de apreensão do discurso - na perspectiva dos organismos multilaterais - sobre o papel das cidades no cenário recente de acumulação do capital. Seu raciocínio demonstra que diante do quadro de intensa expansão urbana, as cidades assumem a tarefa de motor de desenvolvimento econômico e devem ser capitaneadas por um gestor - de preferência *jovem*, de *nível superior*, com *espírito empresarial* - que tenha habilidade para elaborar um *plano estratégico moderno* que promova positivamente a *imagem da cidade* no cenário atual de competitividade urbana (VAINER, 2002; SANCHEZ, 2001).

Para dar conta dos problemas urbanos existentes na cidade o gestor deve incentivar a participação do setor privado na prestação dos serviços - aqui uma clara apologia à privatização -, sendo que um dos maiores problemas urbanos, a *pobreza urbana*, deve ser tratada *especialmente e urgentemente* sob pena de se *constituir em risco ou em tensão social*, que, certamente tornar-se-á em um empecilho ao crescimento econômico. O que fazer diante do irreversível quadro de pobreza? Qualificar e estimular a mão-de-obra para aumentar a produtividade do trabalho. Afinal de contas, como assinala Ravinet, a “pobreza e a marginalidade devem ser atendidas, senão por razões de equidade, por simples motivações de crescimento econômico”.

Além disso, o gestor deve ter habilidade suficiente para envolver os habitantes da cidade a construírem um sentimento de pertença ao espaço urbano (como vimos, acima, essa indicação conecta-se ao “patriotismo cívico” dos habitantes). É por isso que experiências do tipo “orçamento participativo” são bem vistas porque contribuem para formar o “cidadão participativo” que tenha identidade cívica com sua cidade. Na verdade, o discurso de participação social é, como afirmado anteriormente, um recurso de controle na implementação de políticas locais, que serve para dar legitimidade ao Banco sob dois ângulos: junto aos administradores locais, particularmente os vinculados aos partidos de esquerda, que têm desenvolvido no âmbito do planejamento urbano uma metodologia de participação e; junto aos usuários de políticas financiadas pelo Banco, os quais devem dar seu aceite no projeto a ser executado¹²⁷.

Na seqüência do livro, o artigo de Nickson - especialista em gestão municipal do Grupo de Administração em Desenvolvimento, da Universidade de Birmingham (Inglaterra), trata, especialmente, das responsabilidades do governo local. Discute os elementos referentes à descentralização administrativa, parceria entre o público e o privado na prestação de serviços e a necessidade de referendar a participação popular para fortalecer as ações do *bom governo*¹²⁸.

Tal como os especialistas tratados anteriormente, Nickson (1998) faz uma apologia aos processos de reforma do Estado ao ratificar a importância dos governos locais na condução das políticas. Diante do alto grau de urbanização e do movimento de globalização - o qual pressiona as cidades a melhorarem sua infra-estrutura física (transporte, comunicação) e social (saúde, educação, esgoto sanitário), tendo em vista a inserção dessas cidades no âmbito da economia internacional - os governos locais têm a capacidade de estimular e coordenar as

¹²⁷ Esse assunto será examinado ainda neste e no último capítulo.

¹²⁸ O artigo de Nickson (1998) corresponde a uma conferência mestra do Simpósio sobre as cidades e cuja comunicação faz parte da discussão sobre o tema da *governabilidade*.

iniciativas do setor público e privado para promover o crescimento econômico local. Assim, demonstra o autor:

Não deve surpreender, portanto, que a descentralização se tenha convertido atualmente em uma importante característica da América Latina contemporânea. A autonomia política dos governos locais está sendo fortalecida virtualmente em todos os países da região. Os municípios estão assumindo novas responsabilidades na provisão de serviços urbanos, e ao mesmo tempo estão procurando um novo papel como “facilitadores” de coalizões locais de crescimento econômico em coordenação com outros atores sociais. Estão desenvolvendo-se novas formas de associação entre os governos locais e o setor privado, com o objetivo de financiar os investimentos de desenvolvimento em longo prazo que devem acompanhar a urbanização. Ao mesmo tempo os municípios estão desenvolvendo associações com organizações que representam as populações mais pobres de sua jurisdição, com o objetivo de assegurar que o desenho e a execução dos novos mecanismos de provisão de serviços de adequem às novas necessidades locais e **gerem a participação da comunidade e sua disposição a pagar pelos bens públicos** (NICKSON, 1998, p. 129-130, tradução e grifo meu).

Observa-se na fala do especialista que além da defesa da descentralização administrativa - tema recorrente nas orientações dos organismos multilaterais - aparece a recomendação da parceria público-privada¹²⁹, que segundo Vainer (2002) encontra-se articulada à noção de *cidade-empresa* que, por sua vez, é intimamente ligada às orientações de privatização dos serviços públicos¹³⁰. Um outro elemento, presente, ainda, nessa fala, diz respeito ao mecanismo de participação dos moradores (“pobres”) da cidade no processo de planejamento e execução de políticas.

Quanto ao tema da parceria público-privada, o autor argumenta que as empresas privadas têm mais condições de prestar serviços de forma mais eficiente e com menos custos que o setor público¹³¹. E mais, levando-se em consideração que o setor privado freqüentemente atende aos interesses pessoais e de grupos (seguramente está tratando dos

¹²⁹ Nesse aspecto, segue afirmando o autor que um dos maiores desafios dos governos municipais seria “[...] melhorar a eficiência na provisão de serviços através da cooperação com o setor privado e uma melhor gestão interna [...]” (NICKSON, 1998, p. 130, tradução minha).

¹³⁰ Com base em documentos do Banco Mundial, Batley (1998b, p. 167) afirma a esse respeito que a: “América Latina se tem mantido na dianteira nos [...] processos de privatização. A privatização planejada se tem aplicado sobretudo nas atividades mais manifestadamente ‘produtivas’ que estavam nas mãos de empresas estatais (comércio, indústria, comercialização de produtos agrícolas) e nos serviços de infra-estrutura (telecomunicações, geração elétrica, distribuição de gás, portos, ferrovias e abastecimento de água)” (tradução minha).

¹³¹ Note-se que tal como Nientied (1998), esse autor faz uma clara defesa do processo de privatização, ao gosto da engenharia neoliberal.

interesses privados capitalistas), o autor aponta que as organizações não-governamentais são mais indicadas para assumir tarefas da administração urbana com vistas a atender os segmentos mais “pobres” da população, “especialmente no que se refere à participação de **grupos** que têm sido **focalizados** para receber atenção especial [...]” (NICKSON, 1998, p. 130, tradução e grifo meu).

Em relação à participação, Nickson (1998) demonstra que uma das premissas do *bom governo* municipal é o fortalecimento da democracia representativa e participativa. No âmbito da democracia representativa, é oportuno que o poder legislativo supervisione a administração municipal, devendo, ainda, aprovar as principais decisões financeiras propostas por essa administração. No âmbito da democracia participativa, o autor considera que a participação é um elemento essencial para a consecução da democracia, através do estabelecimento de diálogo e *formação do consenso ao nível local*.

Interessante notar que a concepção de participação apresentada pelo autor visa, em primeiro lugar, um controle na execução da política municipal, particularmente, na questão dos gastos financeiros que se inclui nas análises feitas no primeiro capítulo sobre o tema da responsabilidade fiscal, articulada às orientações de (contra)reforma do Estado. E, em segundo lugar, visa a formação de um consenso sobre a formulação e execução de políticas, consenso que, como veremos posteriormente, traduz-se, na aceção do BID, em aceite de políticas mínimas, focalizadas, setorizadas.

O artigo de Samayoa (1998)¹³² - Consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento - é muito elucidativo e também serve de referência para a análise da concepção de gestão do BID no marco da formação do pensamento hegemônico sobre as cidades no período recente.

¹³² O artigo de Samayoa (1998) faz parte da discussão sobre a *governabilidade* das cidades latino-americanas no Simpósio a que se faz referência.

O primeiro aspecto tratado por Samayoa (1998) diz respeito à centralidade do tema da *gestão municipal* na América Latina. As reformas políticas evidenciadas na região - ao final dos anos 80 - intensificaram a autonomia dos governos locais, muito particularmente, para a implementação de políticas sociais e de infra-estrutura. Diz o autor que a descentralização administrativa “é um elemento necessário na modernização do Estado” e que, nesta medida, é preciso reconhecer os municípios como “primeiro nível de governo” (p. 145, tradução minha).

No âmbito da refuncionalização administrativa, Samayoa (1998) destaca que é crescente na América Latina o número de municípios governados por *partidos de esquerda* (como é o caso de Cidade do México, Lima, Quito e Porto Alegre) e que os prefeitos eleitos têm adotado uma *postura de liderança* no que se refere à ampliação de funções como, por exemplo, na promoção do desenvolvimento local, integração social e melhoramento das condições ambientais.

Entretanto, diz o autor, é preciso reconhecer que muitos municípios são absolutamente débeis, com recursos insuficientes e baixa capacidade técnica e de gestão para a condução das políticas públicas. Por esse motivo,

[...] existe amplo consenso nos países da região acerca da **necessidade de fortalecer as instituições** que formam os governos locais. Acompanhando as **reformas legais** que ampliam a autonomia, as responsabilidades e as atribuições dos municípios, se delineiam dois elementos essenciais para o fortalecimento municipal: o desenvolvimento de sua capacidade de gestão financeira, técnica e administrativa, e a adequação dos mecanismos de financiamento incluídos tanto os de transferências provenientes do governo central como os de obtenção e gerência de recursos financeiros diretamente dos municípios (SAMAYOA, 1998, p. 145-146, tradução e grifo meu).

O autor segue argumentando que ao mesmo tempo em que se redefine o papel dos municípios na América Latina, é cada vez maior a *participação popular* nas atividades do governo local¹³³. Para ele, essa participação deve ser incentivada tendo em vista a necessidade

¹³³ Samayoa (1998) faz referência às administrações locais que desenvolvem projetos que estimulam a participação popular, tais como Porto Alegre, Guatemala e Valledupar. Sobre o município brasileiro, diz o autor: “Nos ‘orçamentos participativos’ de Porto Alegre encontramos a população de um município de 1.290.000 habitantes [...], participando organizadamente na definição do orçamento [...] do governo local [...]. A prefeitura

de melhorar a efetividade e a eficiência da gestão pública, posto que, em diversos casos, muitas obras acabam sendo inadequadas, subutilizadas ou deterioradas por conta da falta de acompanhamento dos moradores nos programas e projetos de desenvolvimento local. Samayoa (1998) assinala, ainda, que a participação das empresas privadas na provisão dos serviços urbanos também é crescente na Região. Essas empresas operam no fornecimento de água potável, transporte e comunicação.

Igualmente à participação cidadã, a “**privatização**” dos serviços públicos [...], cuja aceitação pelos governos ainda não está generalizada, [...] se encontra em pleno desenvolvimento. Neste sentido, pode se dizer que o conceito de governo local na região está orientando-se à responsabilidade compartilhada entre os diferentes setores da população (estatais e privados) para o exercício do governo e a provisão de serviços sociais e de infra-estrutura (SAMAYOA, 1998, p. 146, tradução e grifo meu).

Assim, a descentralização administrativa, a autonomia política e financeira que garanta o papel de liderança (do município), a participação popular e das empresas privadas com vistas ao desenvolvimento local, constituem a atual fase da *gestão municipal* na América Latina. Diante dos mais variados problemas existentes na cidade, os prefeitos e conselheiros devem compartilhar experiências exitosas que possam subsidiar o *bom governo local* (SAMAYOA, 1998).

Em síntese, Samayoa (1998) afirma que as principais tendências referentes à *nova gestão municipal* na América Latina são: a) visão integral e de longo prazo na definição de estratégias; b) administração local com capacidade de liderança integradora; c) participação popular nos processos decisórios do governo local; d) participação das empresas privadas na provisão de serviços e; e) inovação governamental na solução de problemas.

de Porto Alegre concebeu e desenvolveu um novo sistema de funcionamento para a definição de seu orçamento, que atualmente incorpora [...] mais de 100.000 participantes. Desta forma, se parte de uma visão integral, que incorpora os problemas, necessidades, condicionantes e potencialidades dos diferentes setores da população e ao mesmo tempo a população se constitui em avaliadora e vigilante do cumprimento do orçamento. Atualmente mais de 17 municípios brasileiros estão aplicando ‘orçamentos participativos’ baseados no modelo desenvolvido em Porto Alegre” (SAMAYOA, 1998, p. 147, tradução e grifo meu).

Pode-se observar que o texto do Consultor do BID (SAMAYOA, 1998) apresenta elementos importantes quanto às orientações do Banco para a gestão de cidades. Em primeiro lugar, há que se destacar a ênfase dada pelo autor à *gestão municipal* e sua *modernização*, que se incluem, conforme afirmações anteriores, no marco das recomendações para a reforma do Estado e para a adoção do planejamento estratégico (moderno). Em segundo lugar, o autor faz uma apologia ao planejamento moderno e eficaz quando advoga que a postura do gestor deve ser de liderança e que diante da ineficácia administrativa - onde novamente o autor recorre à crítica ao planejamento tradicional - o dirigente político deve melhorar sua capacidade de gestão técnica. Note-se que, mais uma vez, aparece a defesa de um planejamento eficiente que exponencia a administração *técnica* da cidade, desconsiderando os *aspectos sociais e políticos* (problemas sociais advindos das contradições de classe) que demandam respostas do Estado para além de uma postura eficaz.

A referência feita pelo autor às administrações locais comandadas pelos partidos de esquerda na América Latina, que incluem a participação popular nos processos decisórios demonstra que, para o BID, a legenda partidária não chega a ter importância no quadro de recomendações de políticas. Aliás, como afirmado anteriormente, o tema da participação popular oriundo da tradição dos movimentos sociais e sindicais de vertente esquerdista tem sido capturado e utilizado largamente como orientação não só pelo BID, como por outros organismos internacionais de crédito, como é o caso do Banco Mundial.

Por último, há que se destacar nas argumentações do autor, a clara defesa da *privatização dos serviços públicos* e da propalada parceria público-privada na condução das políticas sociais e de infra-estrutura.

Dentre as recomendações do Banco Interamericano de Desenvolvimento para a gestão de cidades tem destaque o tema da *participação popular* no planejamento e execução de políticas locais. A reflexão que se segue procura indagar por que o BID preocupa-se em

incluir a temática da participação nas recomendações de políticas no processo de gestão de cidades.

2.2.2 A perspectiva da participação cidadã para o Banco Interamericano de Desenvolvimento

No campo de discussões sobre a composição de um discurso ideológico que se expressa nas recomendações do Banco Interamericano de Desenvolvimento para a gestão de cidades, um tema merece atenção: trata-se da *participação social* ou, como aparece nos documentos do Banco, *participação cidadã*.

A apreensão dessa temática é necessária por dois motivos. O primeiro é que em nível de orientações gerais para os seus países-membros, o Banco tem debatido sobre a *participação social* como um elemento fundamental que deve dar suporte aos programas/projetos por ele financiados. O segundo é que no caso específico do projeto que origina o objeto desta tese - o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, em Belém - financiado pelo BID (dentro do programa Habitar Brasil-BID), a participação social é condição *sine qua non* para a aprovação, execução e avaliação do projeto em questão, conforme se verá mais detalhadamente no item seguinte.

Quanto ao primeiro aspecto, vale fazer uma breve análise sobre dois documentos produzidos pelo BID para que se possa aprender o motivo pelo qual o Banco inclui a participação em suas recomendações de políticas.

O documento “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco”¹³⁴ afirma, em sua introdução, que as transformações em curso na América Latina,

¹³⁴ Cabe notar que, tal como os *documentos de país e de estratégia* para o Brasil, analisados no primeiro capítulo, este documento traz em sua folha de rosto a seguinte observação: “somente para uso interno”.

tais como: a democratização, as reformas econômicas, a descentralização administrativa, a globalização da economia e as novas tecnologias da informação, têm implicado em modificações no papel do Estado, do mercado e dos diferentes atores sociais. Nesse sentido, verifica-se a *crescente importância da participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas*¹³⁵. Demonstra o documento que:

Entende-se por participação o conjunto de processos mediante os quais os cidadãos, através dos governos ou diretamente, exercem influência no processo de tomada de decisão sobre ditas atividades e objetivos. [...] Por outra parte, a participação não significa nem a substituição nem a diminuição do caráter dos governos dos países membros do Banco como os interlocutores primários da instituição e integrantes de seus máximos órgãos de direção e decisão (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 02, tradução minha).

Segundo o documento, a *participação cidadã* associada aos mecanismos de representação política, fortalece a democracia, bem como contribui para *legitimar* as instituições democráticas. Nessa direção, assegura o documento, que a *modernização do Estado* - eixo prioritário nas estratégias do Banco - corresponde a um processo *complementar e recíproco de fortalecimento da sociedade*.

Outro aspecto destacado é que os projetos de desenvolvimento que incluem processos participativos *apresentam vantagens* no que diz respeito a sua *eficiência, eficácia, equidade e sustentabilidade*. O estreitamento de relações entre o poder público e os participantes constitui-se em elemento chave do *bom governo* à medida que eleva o nível de confiança no governo e fortalece a capacidade cívica dos moradores (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2004).

De outro lado, a participação contribui para a identificação dos problemas a serem enfrentados pelos próprios grupos atendidos pelas políticas e projetos¹³⁶, assim como

¹³⁵ Afirma o Documento que desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (realizada no Rio de Janeiro, em 1992), até os encontros denominados de Reunião de Cúpula das Américas (realizados, respectivamente, em Miami/1994, Santiago do Chile/1998, Quebec/2001 e Monterrey/2004), têm-se reconhecido a importância da participação dos cidadãos no âmbito da elaboração de políticas.

¹³⁶ Aqui uma clara referência à concepção liberal que responsabiliza os sujeitos (ou melhor, os indivíduos) na resolução dos problemas sociais.

contribui para a redução de custos e para ampliar o sentido de propriedade das pessoas sobre essas políticas e projetos. Nessa direção, diz o documento que quando os interessados têm oportunidade de opinar sobre as decisões referentes a determinados projetos, estes acabam por ser mais *legítimos*, garantindo sua efetividade. Dessa forma,

O assinalado anteriormente [no documento] está estreitamente relacionado com a sustentabilidade dos projetos e à continuidade das políticas, questão que se tem revelado como de maior importância em termos da **efetividade dos projetos e políticas** de desenvolvimento. Com efeito, **a participação cidadã, ao reforçar a base de legitimidade dos projetos e políticas, pode contribuir de maneira importante à sua sustentabilidade** (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 05, tradução e grifo meu).

O documento segue argumentando que é preciso considerar a participação como um *tema central no âmbito da formulação de políticas, programas e projetos*, incentivando a formação de organizações sociais que permitam aos indivíduos e grupos participarem das negociações com o poder público¹³⁷. Essas organizações contribuem para o fortalecimento do Estado, *legitimando* seu funcionamento e garantindo eficácia em seu desempenho.

Um ponto importante a ser destacado no documento e que é elucidativo do ponto de vista da apreensão da intencionalidade do BID em direcionar o conteúdo das políticas implementadas na América Latina diz respeito à utilização da participação na condução dessas políticas. Explicando melhor: o documento afirma que o BID realiza constantemente seminários e conferências nos quais participam funcionários de governo, especialistas, líderes sociais e políticos que representam grande parte das organizações sociais, momento em que o Banco pode influenciar, indiretamente, no processo de definição dos planos e políticas de seus países membros.

E mais, segundo o documento, os treinamentos que o Banco realiza através de seu Instituto Interamericano de Desenvolvimento Social (INDES), além dos empréstimos e acordos de cooperação técnica firmados com seus países-membros “são outro meio de

¹³⁷ Os potenciais participantes dos programas e projetos financiados pelo Banco são: organizações não-governamentais, sindicatos, grêmios, empresários, organizações comunitárias, entidades acadêmicas, partidos políticos, comunidades e populações vinculadas, especificamente, aos projetos financiados pelo Banco.

influência indireta na definição de planos e políticas de desenvolvimento dos países” (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 09, tradução minha).

Na mesma direção, diz o documento que o BID tem promovido uma interlocução entre os dirigentes governamentais e especialistas tendo em vista a “construção de consensos em torno de políticas de desenvolvimento em longo prazo” (idem, p. 10).

Antes de empreender a reflexão sobre as assertivas acima feitas, é importante registrar que no organograma do BID, o documento “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco” corresponde a um sub-item do tema “Estratégia para a modernização do Estado e fortalecimento da sociedade”, o qual se inclui no sub-item “Estado, governabilidade e sociedade”, que por sua vez, é um sub-item da temática “Reforma do Estado”. Disto pode-se inferir que a orientação do Banco em incentivar os processos participativos visa, em última análise, dar suporte a um dos eixos centrais de intervenção do Banco, que é a chamada *modernização do Estado*. É o que demonstra a passagem a seguir:

[...] a Estratégia de Modernização do Estado do Banco tem como objetivo apoiar os países na consolidação de seus sistemas democráticos sob a premissa de que em sólidos sistemas democráticos as políticas públicas respondem melhor aos interesses, demandas e aspirações dos cidadãos. Em condições de governabilidade democrática há mais oportunidades e mecanismos para canalizar a participação dos cidadãos e para que a mesma tenha influência na definição dos planos e políticas de desenvolvimento (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 09, tradução minha).

Uma análise atenta da totalidade do documento leva a crer que a participação - diferente do que procura demonstrar o documento - não é um *fim* e sim um *meio* de *legitimar* os programas e projetos financiados pelo Banco em toda a América Latina. Nesta medida, é que a participação *não tem por objetivo decidir o rumo da política, mas, apenas, influenciá-la*. Isso é tanto verdade que ao definir as condições de participação no interior das atividades do Banco, o documento assinala, claramente, que é preciso ter o entendimento de que “participar não consiste em decidir senão em ter a possibilidade de influenciar as decisões que deverão

ser tomadas pelas instâncias de autoridades estabelecidas em cada caso” (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 08-09, tradução minha).

A participação tem, assim, um caráter *consultivo*, não sendo, portanto, *deliberativa*. Mas, se assim o é, por que afinal, o Banco prioriza essa temática no âmbito das orientações de políticas? Porque, a nosso ver, a participação, nesta perspectiva, facilita a *legitimidade* dos programas e projetos por ele financiados, os quais têm, conforme tratado no primeiro capítulo desta tese, um enfoque setorializado e focalizado. Na mesma direção, esse tipo de participação garante o *aceite da política*, posto que desenvolve o sentimento de pertença das pessoas atendidas por determinado projeto; ao mesmo tempo em que garante que essas mesmas pessoas acompanhem/fiscalizem as atividades do poder público, com vistas alcançar a *eficiência, a eficácia e a sustentabilidade* dos projetos que, aliás, permitem a formação do *bom governo*, um dos temas de atenção do discurso sobre a gestão de cidades, visto anteriormente.

Ademais, os processos participativos contribuem para *diminuir os custos dos projetos* à medida que são *ativos não financeiros*, isto é, as pessoas envolvidas podem disponibilizar recursos (econômicos e humanos) para o bom andamento do projeto¹³⁸. O que é perfeitamente compatível com as orientações de redução de custos no âmbito das políticas sociais que, por sua vez, interliga-se ao processo de modernização do Estado. A esse respeito, vejamos a passagem a seguir:

Quando as pessoas ou entidades interessadas percebem os potenciais benefícios de determinados projetos e políticas, e se sentem comprometidas com seus resultados, **estão mais dispostas a investir seus próprios recursos econômicos e humanos**. Deste modo **a participação pode ser uma fonte de recursos adicionais** para a execução de programas e projetos, assim como para a sustentabilidade dos mesmos. Neste sentido **a participação é uma sorte de ativo não financeiro** à disposição de todos os países pois **a mesma permite executar projetos em uma dimensão superior a que permitiriam as disponibilidades orçamentárias** (BANCO

¹³⁸ Um claro exemplo de redução de custos e de utilização de recursos humanos nas políticas públicas recentes, é a utilização da auto-construção nos projetos habitacionais. Os moradores são envolvidos, mediante treinamento, para construir sua própria casa ou contratam mão-de-obra especializada (isto é, garantem a sua contrapartida ou sua parcela de recurso financeiro) para a construção da moradia.

INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 02, tradução e grifo meu).

Pode-se notar, em síntese, que na perspectiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o incentivo à participação - à medida que contribui para formar a opinião dos usuários acerca das políticas mínimas - configura-se em mecanismo ideológico de apoio às reformas do Estado, tema caro na agenda de recomendações do Banco para a América Latina¹³⁹.

Deve-se registrar que no Documento de Estratégia (de 2003) que trata especificamente sobre a modernização do Estado, o Banco tece claramente as relações entre os processos participativos e a reforma do Estado, no âmbito da *governabilidade*. Diz o Documento que o Banco assume a expressão *modernização do Estado* como sinônimo de *reforma do Estado* para que se possa alcançar a *governabilidade democrática*. Por sua vez, a governabilidade deve ser construída mediante uma relação consensual e eficiente entre os diversos atores sociais em um contexto de *coesão social*. O Estado, segundo o documento, é a “coluna vertebral” da governabilidade democrática, esta que deve incorporar as preocupações da sociedade e do mercado.

Neste sentido, o fortalecimento da sociedade [...] é uma condição essencial para a efetiva vigência da democracia e para alcançar um desenvolvimento sustentável e equitativo, mediante sua participação através das instituições da democracia representativa e o desenho e implantação das políticas públicas. [...] [Para tanto, há] o requerimento da coesão social como uma das condições da governabilidade democrática (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003, p. 02, tradução minha).

¹³⁹ Um outro documento do BID (Série de monografias, sobre o tema “Estado, gobernabilidad y desarrollo”) não deixa dúvidas de que a inclusão da temática de participação nas recomendações de políticas do Banco guarda relação com as orientações de *reforma do Estado*. Segundo o documento, é necessário “reinventar o Estado”, revisitando o tema sobre *governabilidade* que, por sua vez, diz respeito a uma revisão das relações entre Estado e sociedade. Neste âmbito, as argumentações do documento centram-se na tese de que o governo deve construir um *consenso político* que lhe permita exercer suas funções básicas de forma *legítima, estável e eficiente*. Para tanto, é preciso que se estabeleça um diálogo entre o governo, o setor privado, o mercado, a sociedade e as comunidades locais, com o necessário fortalecimento das organizações sociais (ou o fortalecimento dos processos participativos). Ao lado desse fortalecimento, diz o documento, é imperiosa a *reforma do Estado* que implica em uma redistribuição de funções públicas entre o Estado e a sociedade, o que significa a transferência de tarefas públicas para os demais agentes econômicos e sociais (setor privado e sociedade) (TOMASSINI, 1993). Assim, a participação é um elemento importante para a garantia da governabilidade que deve ser exercida com eficácia, legitimidade e respaldo social (consenso político).

Desta forma, a *coesão* - adquirida mediante a participação - ao significar harmonia, concordância - e, portanto, ser contrária ao conflito - é funcional à legitimidade das políticas (focalistas e setorializadas) orientadas pelo Banco.

O outro documento que serve de aporte analítico sobre a temática da participação na perspectiva do BID, diz respeito ao livro “Programas sociales, pobreza y participación ciudadana”¹⁴⁰. Em sua introdução, Andrés Pietri (2000) - Consultor do Banco - demonstra que diante do quadro de pobreza e desigualdade em que se encontra grande parte da população da América Latina, é preciso, concomitantemente à promoção do desenvolvimento econômico, que se criem oportunidades de formação do capital humano, muito especialmente, através dos sistemas educativos. Assevera o autor que, complementarmente à educação, o *investimento nos processos participativos* é fundamental para a construção de mudanças nos países da região; a participação é, pois, um instrumento essencial no processo de desenvolvimento econômico e social.

A realidade atual da América Latina e Caribe revela que, quase unanimemente, nossos povos têm adotado a democracia como seu sistema político. Esta realidade, em meio às profundas mudanças sociais e econômicas registradas nos países da região, tem estimulado, de forma renovada, a **idéia de participação como o eixo para a recomposição do poder**; para a estruturação orgânica de uma sociedade massificada; **para o manejo dos conflitos e das relações sociais** e para a construção de uma nova ordem, profundamente democrática, humana e solidária (PIETRI, 2000, p. XI, tradução e grifo meu).

Com base nas experiências apresentadas no seminário que deu origem ao livro em pauta, Pietri (2000) afirma que a participação aumenta a eficiência, a eficácia, a transparência e a sustentabilidade dos programas e projetos. Os processos participativos facilitam a criação

¹⁴⁰ Este livro resulta de um seminário de título homônimo, realizado em 1998, em Cartagena de Índias (Colômbia), durante a XXXIX Assembléia de Governadores do BID. Vale observar que Edmundo Jarquín é chefe da divisão de Estado e sociedade do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do BID. O Seminário foi dividido em sessões temáticas: educação, grupos vulneráveis, setores produtivos, equipamentos urbanos/serviços, saúde, proteção ambiental, filantropia/ responsabilidade social e descentralização. Foram apresentadas 32 experiências governamentais (de nível federal, estadual, municipal) e de organizações não-governamentais - algumas financiadas pelo BID - de vários países da América Latina, que têm por base a participação popular. As experiências brasileiras apresentadas foram: a) Reforma educativa do estado de Minas Gerais, b) Programa de urbanização de assentamentos populares do Rio de Janeiro/Favela Bairro, c) Projeto de proteção do meio-ambiente e das comunidades indígenas (PMACI), d) Grupo de Institutos, fundações e empresas (GIFE) e, e) Orçamento Participativo/Porto Alegre.

de um sentimento de pertença e satisfação nos usuários dos referidos programas. Além disso, a participação ao aumentar a transparência na administração e na gerência de fundos dos programas inibe as possibilidades de corrupção e melhora a qualidade da gestão pública.

Também com base nos estudos apresentados, o autor demonstra que a participação, ao mobilizar recursos humanos e financeiros, gera economia aos projetos. É o caso da utilização de voluntários em campanhas de alfabetização, em programas de educação e saúde, em programas de auto-construção, etc. Ademais, ressalta o autor que a participação produz, também, um impacto social. Tal é a experiência de Porto Alegre que, mediante o Orçamento Participativo, o governo conseguiu implementar o imposto progressivo que impulsionou a arrecadação, criando mais possibilidades de atuação em projetos sociais. Segue o autor argumentando que:

Todavia, há um aspecto da participação que se deve destacar de maneira muito especial, devido seu impacto político-institucional [...], [que é] a influência determinante da participação cidadã na mudança da própria vida social, na redistribuição de poder, no fortalecimento das capacidades dos indivíduos e em sua contribuição para a realização integral da pessoa humana. Com efeito, o processo de descentralização que se vem realizando na região, é a base fundamental para a realização da participação, ao aproximar as fontes de poder e decisão cada vez mais a quem são sujeitos das mesmas. É por isso que o nível local está ressaltado como o espaço mais propício para a participação. [...] Tal é o modelo analisado e comparado em nível local em Porto Alegre, Brasil e outras cidades de Argentina, Bolívia e Colômbia, onde **a participação em nível local tem contribuído para melhorar a ação pública [...]** (PIETRI, 2000, p. XIV, tradução e grifo meu).

O texto de Pietri (2000) continua a indicar que, na acepção do BID, a participação visa, por muitas mediações, facilitar o processo de (contra)reforma do Estado. Sendo que, da reflexão do autor, pode-se inferir que há uma preocupação, em termos de orientações do Banco, quanto ao incentivo à *participação na esfera local*. Nesse aspecto, há um reforço da *descentralização administrativa* e das *boas experiências de gestão de cidades*, como é o caso de Porto Alegre, que conforme análise do item 2.2, é referenciada como cidade-modelo, e, portanto, exemplo de *boa administração*.

Nesses termos, o autor, ao afirmar que a participação é o eixo central do desenvolvimento econômico e social, produz um discurso que vai compatibilizando-se com a agenda do BID para as cidades, conforme tratado anteriormente. É assim que, segundo Pietri (2000) os processos participativos contribuem para a eficiência, eficácia, transparência e sustentabilidade, que são elementos do discurso sobre a *gerência de cidades*. E mais, a participação ao construir um sentimento de pertença dos usuários dos programas e projetos, economiza recursos humanos e econômicos, como lembra o autor, ao utilizar o trabalho de voluntários nos mais variados setores de políticas, dentre eles a auto-contrução de moradias.

Os editores do livro em tela apresentam alguns pontos que sintetizam os estudos apresentados no seminário, referentes à participação. Os principais deles são:

- Os trabalhos apresentados indicam que a participação cidadã favorece a eficiência econômica, social e político-institucional dos projetos de desenvolvimento;
- A participação cidadã gera economia, arregimenta recursos humanos e financeiros, além do existente no projeto, e colabora para o fortalecimento da cidadania e da democracia. Nesta direção, os processos participativos incrementam a eficiência nas políticas públicas;
- O investimento na capacidade gerencial dos governos locais e nas organizações da sociedade gera vantagens no desenvolvimento da base produtiva e no incremento da prestação de serviços;
- O incentivo à cooperação entre o governo e os indivíduos pode reduzir conflitos sociais;
- **“Os governos da região deveriam considerar a participação cidadã como elemento central na formulação das políticas sociais, fomentando a criação de organização social, redes e tecidos sociais, que aumentem a capacidade dos cidadãos para gerenciar seus próprios assuntos e para intervir na negociação com o setor público. A existência de espaços públicos não estatais, longe de debilitar o Estado e seu funcionamento, contribui para a legitimação do mesmo e para a eficácia de seu desempenho”** (JARQUÍN; PIETRI, 2000, p. XVIII, tradução e grifo meu);

- A utilização da tecnologia da informação colabora com o aumento da transparência e da eficácia da gestão governamental;
- A participação cidadã, juntamente com a educação, é um caminho para gerar as mudanças necessárias no desenvolvimento da região;
- “Por último, se enfatizou que com a consolidação do sistema democrático, os países da região transitam de um **ambiente** de desconfiança entre Estado e sociedade [...] para um **amigável e cooperativo**. À medida que se considere que **as políticas públicas orientadas à modernização das economias – e sua inserção competitivamente no mercado internacional - requerem**, para seu êxito, o **incremento da coesão social** através do **investimento** no capital humano e no **desenvolvimento institucional democrático** e, portanto de criação de condições para uma **maior participação cidadã, os vínculos de cooperação e de confiança entre os governos e as organizações da sociedade** [...] serão maiores [...]” (JARQUÍN; PIETRI, 2000, p. XVIII, tradução e grifo meu).

Os pontos indicados por Jarquín e Pietri (2000) permitem afirmar que a preocupação central do BID em valorizar, referenciar e recomendar o incremento da participação nos programas e projetos por ele financiados refere-se ao interesse do Banco em fortalecer os processos de reestruturação do Estado, muito particularmente dos processos de descentralização administrativa. Nessa angulação, a participação é mais um elemento a ser adicionado no *rol de prescrições da agenda do Banco para as cidades*¹⁴¹.

De acordo com os editores em tela, a participação tem o potencial de *aumentar a eficácia* dos programas e projetos, que pode ser lida como economia de recursos, no sentido de minimização de gastos para a área social (e, nesta medida, a participação, ao propiciar o sentimento de pertença dos usuários, também representa uma economia de recursos humanos e econômicos, através do incentivo ao trabalho voluntário).

Aliada aos processos participativos, é preciso garantir a “capacidade gerencial dos governos locais” - tema recorrente na agenda de recomendações do Banco - posto que a

¹⁴¹ No prólogo do livro a que se está fazendo referência, Jarquín (2000, p. VIII) demonstra, a esse respeito, que o BID tem priorizado os “programas **orientados ao alívio e a eliminação da pobreza**, os temas de modernização do Estado, o **fortalecimento da sociedade** [...] e a **participação**. Isto tem significado que a instituição concentra uma grande parte de seus recursos nos setores sociais e [espera-se] que [...] continue respaldando programas de reforma judicial, fortalecimento de parlamentos e programas de descentralização, com o objetivo de melhorar o marco normativo e institucional para o exercício dos direitos dos cidadãos” (tradução e grifo meu).

descentralização administrativa redundando em intensificação das responsabilidades dos gestores locais na condução de políticas, bem como no apoio à infra-estrutura produtiva e de serviços.

Outro ponto importante: o incentivo à participação dos usuários “como elemento central na formulação das políticas sociais” reverte-se em *legitimidade do poder público* para a condução de políticas - conforme assinalado anteriormente, setorializadas e focalizadas¹⁴² - e propicia a eficiência de seu desempenho.

Além disso, a participação é um elemento de *coesão social* e tende a harmonizar as possíveis relações conflitivas na sociedade. Nesse sentido, evitar o conflito significa primeiro, incluir no mercado de trabalho (ou manter a expectativa de que serão incluídos em algum momento) aqueles que potencialmente podem gerar conflitos, mediante o incentivo de políticas educacionais (formação do capital humano) que contribua para a *modernização* da economia no âmbito da competitividade econômica e; segundo, desenvolver um ambiente que propicie a cooperação e a confiança dos usuários nos programas e projetos desenvolvidos.

Feitas essas reflexões, cabe indagar como o Banco Interamericano de Desenvolvimento procura expressar o conjunto de suas orientações através das recomendações de políticas urbanas - particularmente, a política urbano-habitacional brasileira - no âmbito da cidade. Nesse aspecto, a presente tese volta sua análise a um dos programas financiados pelo BID, no Brasil - o Programa Habitar Brasil-BID, que por sua vez financia uma experiência de intervenção urbanística municipal, o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, desenvolvido em Belém/PA, objeto de exposição do quarto capítulo.

¹⁴² Vejamos o que diz Stein (2000, p. 242) ao apresentar, no seminário em referência, a experiência de participação comunitária do Programa de Desenvolvimento Local (Prodel), da Nicarágua, a respeito da importância da participação para a *focalização* de políticas: “A comunidade tem participado durante todo o ciclo do processo, desde a definição das áreas de ação, a identificação de problemas e projetos, até o manejo e a gestão dos investimentos. Isto tem tido um impacto significativo na capacidade local para **focalizar o uso dos recursos** e identificar e planejar projetos de infra-estrutura e equipamento urbano” (tradução e grifo meu).

2.3 A ESTRATÉGIA DO BID PARA A POLÍTICA URBANA – O ENFOQUE NO SETOR HABITACIONAL

Conforme observamos nas propostas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, está claro que, para este, o processo de urbanização avança em uma velocidade significativa, em escala mundial. A América Latina e o Caribe apresentam, em particular, as maiores taxas de crescimento urbano em comparação às outras regiões do planeta. Locais como Cidade do México (16,6 milhões de habitantes), São Paulo (16,5 milhões), Buenos Aires (11,6 milhões) e Rio de Janeiro (10,2 milhões) estão entre as quatro maiores metrópoles do mundo, em termos populacionais¹⁴³. Por conta disso, o Banco volta sua atenção à América Latina e ao Caribe por considerar a importância econômica e demográfica dessa região no contexto do desenvolvimento econômico, levando em consideração os temas de competitividade e inclusão social (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003g).

O BID considera que esta tendência deva continuar, sendo que há uma estimativa de que para o ano de 2025, 85% da população de toda a América Latina estejam vivendo em áreas urbanas. Entretanto, se de um lado a intensa urbanização tende a concentrar espacialmente os problemas sociais e ambientais, de outro, a urbanização pode significar - de acordo com o Banco - uma melhor oportunidade de crescimento econômico e social. Isso porque as cidades são portadoras da infra-estrutura e dos serviços que possibilitam o desenvolvimento das atividades produtivas de maior dinamismo, podendo gerar um significativo impacto sobre a competitividade das empresas. Em nível social, concebe o BID que a exacerbada concentração populacional nas cidades pode reverter-se em inclusão social à medida que se promova a distribuição equitativa dos ganhos do desenvolvimento mediante programas públicos de desenvolvimento do capital humano e aumento da riqueza dos grupos

¹⁴³ A esse respeito, Sassen (1998) afirma que dentre os principais centros financeiros e comerciais internacionais do período atual estão: Nova York, Londres, Tóquio, Paris, Frankfurt, Zurique, Amsterdã, Los Angeles, Sidnei, e Hong Kong. Entretanto, inclui-se agora nesta arquitetura de cidades: São Paulo, Buenos Aires, Bangkok, Taipei e Cidade do México.

vulneráveis da sociedade (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003g).

Frente a essa concepção, o desenvolvimento urbano é um dos temas de atenção do BID para a América Latina, enfocando quatro áreas principais: programas de desenvolvimento local e regional, desenvolvimento integrado de cidades, investimento e reforma de políticas no setor de habitação e programas de investimento social. Essas áreas são subdivididas em cinco ações prioritárias: moradia, reabilitação urbana, pobreza urbana, desenvolvimento municipal e regional e melhoramento de bairros.

Dentro desse contexto, o Banco destaca a moradia como um dos setores a ser priorizado no cenário urbano, por considerá-la como um dos maiores problemas das cidades latino-americanas, observando a inadequação das condições de moradia de milhares de famílias que se expressa na ausência de saneamento básico, construções irregulares que põem em risco a segurança das pessoas, dentre outros. Propõe-se, então, a melhorar as condições de vida da população de “baixa renda” com um incentivo ao setor público e à iniciativa privada.

Para tanto, na área habitacional, o Banco propõe-se a: i) apoiar políticas e programas que sejam sustentáveis e que se voltem a melhorar as condições de moradia da população de baixa renda; ii) melhorar a eficiência do setor público que deve atuar como facilitador dos investimentos privados em moradia, bem como melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos destinados a esse setor (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003h).

É nesse contexto que o BID estabelece para o Brasil, uma série de orientações referentes à política urbana, as quais estão contidas nos Documentos de País e Documentos de Estratégia (conforme primeiro capítulo).

Na concepção do Banco, mais especificamente, no Documento de País (de 1996), a política urbana (considerada como “desenvolvimento urbano e erradicação da pobreza”)

inclui-se no item “setores sociais” e é expressa como uma das áreas prioritárias (ao lado de educação, saúde e saneamento) de financiamento de políticas e está voltada para a diminuição da pobreza urbana através do melhoramento das condições de vida e infra-estrutura. Nessa direção, o referido documento indica que a política urbana deve centrar-se em dois aspectos: redução da pobreza urbana e; financiamento de habitações e da infra-estrutura urbana (Documento de País, 1998).

O “Documento de País” (2001) segue, basicamente, na mesma direção do documento anterior no que se refere ao setor urbano, o qual é visto como um setor estratégico para a redução da pobreza urbana. Mas o que é importante registrar é que no contexto das orientações para a reforma do Estado, tratada anteriormente, com a necessidade de eficiência nos gastos públicos, o Banco reitera a responsabilidade dos municípios na execução das políticas urbanas através da indicação de ações de “desenvolvimento urbano e municipal”¹⁴⁴.

No documento “Declaración de Misión” (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2003i) o BID enfatiza o processo de descentralização em curso na América Latina e Caribe como fundamental para o desenvolvimento econômico e social, particularmente na prestação de serviços públicos. Para o Banco, as administrações locais têm uma posição privilegiada na promoção das economias locais tendo em vista sua proximidade ao empresariado local e às organizações da sociedade.

Nesse aspecto, o BID disponibiliza recursos para o aumento da capacidade técnica e/ou de gerenciamento dos municípios para o desenvolvimento de políticas nos setores sociais, em particular no setor habitacional.

No âmbito dos serviços urbanos, a política de habitação – denominada “habitação de interesse social” – volta-se para o extrato populacional de “menor renda”, aqueles que moram

¹⁴⁴ A esse respeito, diz o Documento “O elevado nível de urbanização e o alto grau de descentralização alcançado pelo país fazem com que o setor urbano desempenhe uma função importante na estratégia de desenvolvimento. Cada vez mais, os municípios se encarregam das funções sociais, com responsabilidades, entre outras, pela educação básica, saúde, assistência social e por programas de alívio da pobreza [...]” (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 239).

em “habitações subnormais” (favelas, loteamentos irregulares e habitações coletivas), tendo um enfoque setorizado, não considerando as políticas urbanas que se voltem à cidade como um todo¹⁴⁵. Assim, diz o Documento:

O governo impulsionará reformas dos sistemas de financiamento do setor, porém, ainda se fazem necessárias ações específicas que levem os **benefícios aos setores mais pobres**, definindo **subsídios focalizados**, isto é, voltados para a clientela-alvo, e mecanismos que incentivem o esforço familiar e a participação do setor privado (DOCUMENTO DE PAÍS, 2001, p. 240, grifo meu).

No último Documento de Estratégia (2004/2007), conforme visto no primeiro capítulo, a problemática urbana deixa de ser um sub-item do item “setores sociais”, passando a compor uma das quatro áreas de ação prioritária do BID, no Brasil, denominada *Condições de vida e eficiência em cidades*. Nas argumentações do BID, esta área deve estar integrada às ações de combate à *pobreza urbana*, melhoria nas condições de *habitabilidade, eficiência e qualidade ambiental* das cidades (Estrategia del Banco con Brasil, 2004).

Desta forma, o Banco propõe-se a apoiar: i) programas e projetos integrados de investimentos na área social e que sejam prioritariamente voltados a grandes áreas urbanas, que tenham por objetivo o “alívio” da pobreza urbana e o acesso dos setores de menor renda aos serviços básicos; ii) ações que visem o melhoramento da gestão municipal, bem como programas de investimentos que tenham por meta a melhoria da habitabilidade e a eficiência das cidades.

Importante observar dessas orientações como aquele modelo de gestão de cidades (analisados no item 2.2) - moldado na perspectiva das agências multilaterais - aparece claramente nos documentos do Banco, os quais se voltam a indicar prescrições de políticas no marco do desenvolvimento urbano brasileiro. A temática de reforma do Estado, tema central no conjunto das argumentações do BID se expressa na ênfase do Banco em valorizar a

¹⁴⁵ Esse tipo de concepção nega a moradia como um direito constitucional e universal, tendo em vista que se volta a atender as pessoas que moram nas áreas consideradas “sub-normais” ao mesmo tempo em que não articula a política habitacional à política urbana, a qual inclui os setores de transporte, energia elétrica, esgoto sanitário, abastecimento de água, dentre outros.

administração municipal, a qual deve ter ampliada sua capacidade de gestão local, devendo ser eficiente para comandar os recursos dos programas e projetos na área de infra-estrutura urbana (esta última, que é requisito para os investimentos privados tanto no setor habitacional quanto no de saneamento) e na área social. Aliás, neste setor é visível a predominância da lógica setorializada e focalizada no atendimento à política urbana, quando os documentos priorizam a melhoria das condições de moradia da população de “baixa renda”, aquela que mora nas “habitações subnormais” e que é, portanto, o alvo (o “foco” de pobreza) a ser tratado, tendo em vista a necessidade de “aliviar” as expressões da questão social no nível urbano. Vejamos como o conjunto de orientações do BID para a política urbana é expresso, mais detalhadamente, em um programa específico, o Programa Habitar Brasil – BID.

2.3.1 Programa Habitar Brasil-BID - exemplo de orientação de política na cidade

O Programa Habitar Brasil-BID (HBB) resultou de um contrato de empréstimo (nº. 1126 OC/BR) firmado entre o governo brasileiro e o BID em 13.09.1999, com um custo equivalente a US\$417 milhões, sendo que 60% dos recursos provêm do referido Banco e 40% da União. Seus objetivos são:

- a) contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas com renda mensal de até 3 salários mínimos, que residem em assentamentos subnormais, localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, e capitais de estados;
- b) estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, inclusive as institucionais, que originam; e
- c) aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infra-estrutura do país (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000, p. 03).

O referido Programa foi elaborado durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse governo, a política urbana vinculava-se à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU). Coube a essa Secretaria assistir ao Presidente

no desempenho de suas atribuições, especialmente na formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, e promover, em articulação com as

diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e de transporte urbano [...] (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003).

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano desenvolveu nesse governo os seguintes programas para área urbana: Carta de Crédito, Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, Gestão Urbana e Metropolitana, Infra-Estrutura Urbana (Pró-Infra), Minha Casa, Morar Melhor, Nosso Bairro, Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-HABITAT), Programa Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (PROGEST), Saneamento é Vida e Transporte Rodoviário Urbano (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003).

Dentre esses, o programa Nosso Bairro contava - em dois de seus subprogramas - com os recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. São eles: “Apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional, no segmento das famílias de baixa renda – Desenvolvimento Institucional de Municípios – DI”¹⁴⁶ e “Melhoria das condições habitacionais, de infra-estrutura e saneamento básico – Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS”¹⁴⁷, os quais são desenvolvidos dentro do Programa Habitar Brasil, com os recursos da União e do BID¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Este sub-programa, em linhas gerais, está voltado à *modernização* e a *ampliação da capacidade institucional dos municípios*, com vistas a melhorar as condições habitacionais, especialmente, das famílias de “baixa renda”. Seus objetivos são: “a.1) criar ou aperfeiçoar os instrumentos que permitam a regularização dos assentamentos subnormais, nas dimensões urbanística, institucional e ambiental; a.2) propiciar condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo; a.3) adequar os padrões urbanísticos e administrativos às condições socioeconômicas da população de baixa renda, facilitando que o aumento da oferta habitacional se verifique dentro do marco legal; a.4) implantar estratégias de controle e desestímulo à ocupação irregular de áreas; e a.5) aperfeiçoar a capacidade técnica das equipes da prefeitura que atuam no setor” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000, p. 09). Tem por meta contribuir na construção ou reforço da capacidade de atuação das administrações municipais em vista das carências habitacionais de famílias “situadas nos extratos de mais baixa renda” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001, p. 7). Ressalte-se que este sub-programa é um pré-requisito para que o município possa candidatar-se ao financiamento do Habitar Brasil-BID.

¹⁴⁷ A partir de 2002 (com o governo Lula) a política urbana passa a ser de responsabilidade do Ministério das Cidades. Entretanto, os contratos referentes ao Programa Habitar Brasil-BID continuam a ter vigência, sendo que há uma modificação na denominação dos referidos sub-programas que passam a chamar-se: “Modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda” e “Urbanização de assentamentos precários” (PROGRAMAS E AÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

¹⁴⁸ Os dois subprogramas em referência estão sendo desenvolvidos no município de Belém/PA, sendo que o subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais é objeto de exame desta tese, conforme se verá no último capítulo. Ressalte-se que para a apresentação dos projetos referentes aos dois sub-programas, é necessário

Na época em que o programa foi assinado, sua estrutura organizacional assim configurava-se: a República Federativa do Brasil era a mutuária do BID, enquanto este era o mutuante do empréstimo para a execução do referido programa. A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) correspondia ao órgão central, sendo gestora do programa, cabendo a ela o papel de representar o governo junto ao BID, além de definir todas as diretrizes, aprovar, avaliar, acompanhar e controlar a execução do Programa. A Unidade de Coordenação do Programa (UCP), referia-se a um setor da SEDU, com a responsabilidade pela coordenação e execução. Dentro dessa estrutura, a Caixa Econômica Federal (Caixa) correspondia a empresa pública contratada para prestação de serviços, com a função de implementar e operacionalizar o Programa Habitar Brasil-BID (HBB), sendo que os Escritórios de Negócios da Caixa eram responsáveis pela articulação com as prefeituras municipais e outras entidades que se envolvessem com o Programa. Os municípios tinham a capacidade de apresentar e/ou propor projetos a serem financiados pelo referido Programa, sendo, portanto, o principal executor de ações. Os estados também poderiam ser executores de projetos financiados pelo Programa Habitar Brasil-BID (HBB), desde que fizessem convênios com o Município¹⁴⁹ (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000).

O conhecimento dessa estrutura é importante para refletir como há uma articulação entre as orientações do BID e as prioridades da política brasileira para a área urbano/habitacional, à medida que a proposição de projetos (e a conseqüente responsabilização) pelos municípios coaduna-se com a proposta de reforma do Estado¹⁵⁰. Nessa direção, é importante que se faça uma observação: seguindo as orientações do BID, anteriormente referidas, cabe especialmente aos municípios a responsabilidade de elaborar os

que a Prefeitura elabore um *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais* (Pemas), que corresponde a um diagnóstico do setor urbano-habitacional do município.

¹⁴⁹ Atualmente, essa estrutura continua válida. O que era de responsabilidade da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano passou a ser do Ministério das Cidades.

¹⁵⁰ Já se pode observar no Capítulo 1 que as prescrições de políticas feitas pelos organismos multilaterais não são implementadas de forma obrigatória por seus países-membros. No caso do Brasil, a adoção das recomendações do BID (bem como de outras agências multilaterais) encontrou (e vêm encontrando) ressonância com o projeto neoliberal desenhado de acordo com os interesses das frações de classe dominantes no país.

projetos, bem como de executá-los. Daí o Programa Habitar Brasil/BID (HBB) conter o subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios, que visa a ampliação e modernização da capacidade dos executores de políticas na escala local.

Por outro lado, a estrutura do programa Habitar-Brasil/BID também demonstra que o Governo Federal adotou – no que se refere à política urbana - uma lógica setorizada e focalizada posto que o subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (destinado às famílias que ocupam áreas consideradas sub-habitações e que tenham renda mensal de até três salários mínimos) visa o atendimento dos setores de “baixa renda” no âmbito do alívio da pobreza.

O Programa Habitar Brasil define que os municípios e estados, executores de projetos, para estarem aptos a receber o financiamento do Programa HBB precisam corresponder a uma série de exigências, normas, as quais são expressas no *Manual de Orientação e Regulamento Operacional do Programa Habitar Brasil BID*, que são elaborados pela SEDU, e acompanhadas mais de perto pelo Escritório de Negócios da Caixa. No âmbito desses documentos cabe assinalar as orientações voltadas para o subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), ao qual se vincula o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal.

2.3.2 Programa Habitar Brasil-BID – Regulamento Operacional e Manual de Orientações do subprograma UAS: a formatação do controle de gestão

O Regulamento Operacional define como objetivo específico do subprograma de Urbanização de Assentamentos (UAS)¹⁵¹ a

¹⁵¹ Dentro desse subprograma o referido regulamento aponta as ações, obras e serviços urbanos que podem conter os projetos a serem elaborados pelo município (ou estado), para que possam submeter-se a apreciação dos órgãos responsáveis pelo financiamento do Programa Habitar Brasil BID. Dentre elas destacam-se: regularização fundiária, remanejamento/reassentamento de famílias, infra-estrutura (abastecimento de água, esgotamento

implantação, de forma coordenada, de **projetos integrados** de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam a regularização fundiária e a implantação de infra-estrutura urbana e de recuperação ambiental nessas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000, p. 10, grifo do documento).

Esse Regulamento indica passo a passo como os projetos devem ser elaborados pela equipe técnica dos municípios, com uma série de exigências quanto à apresentação de dados dominiais (levantamento da situação jurídica da área de intervenção, proposta de regularização fundiária, etc.), urbanísticos e de engenharia, ambientais, sociais e econômico-financeiros.

Ressalte-se que o Manual do Programa define como pré-requisito de seleção que a área a ser objeto de intervenção urbanística seja:

Assentamento Subnormal definido na hierarquização apresentada pelo Município;
 Área ocupada há mais de cinco anos, contendo no mínimo 60% (sessenta por cento) das famílias com renda até 03 (três) salários mínimos, ou;
 Área de risco ou legalmente protegida (MANUAL DO PROGRAMA HBB, [2000?], p. 10).

Dentre os requisitos presentes no Regulamento Operacional que devem ser apresentados no projeto integrado, tem destaque as exigências referentes à equipe técnica da área social, em especial as que dizem respeito à participação comunitária dos moradores das áreas objetos de intervenção do Programa Habitar Brasil-BID.

Na Fase I de elaboração do projeto, as exigências/orientações para a equipe técnica responsável pelo setor social são:

- (i) a comunidade, composta pelos beneficiários, deverá possuir organização formal ou informal, com a liderança residindo na área de intervenção;
- (ii) deverá existir **concordância expressa das lideranças** quanto às áreas propostas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000, p. 26, grifo meu).

Na Fase II, as principais exigências para a equipe da área social são as seguintes:

sanitário, drenagem pluvial, sistema viário, iluminação pública, coleta de resíduos sólidos, recuperação de áreas degradadas), unidade habitacional básica, cesta básica de materiais de construção, melhoria habitacional e apoio ao desenvolvimento comunitário.

[...] (ii) **que um percentual de no mínimo 80% (oitenta por cento) das famílias beneficiadas expresse a sua adesão ao projeto** e sua disposição em pagar os encargos decorrentes do mesmo **através da assinatura do Termo de Adesão;**
 (iii) nos casos de reassentamento, devera-se apresentar o Plano de Reassentamento; a solução oferecida deverá ser equivalente ou superior à situação inicial, **sendo indispensável que as famílias a serem reassentadas, bem como as da área receptora tenham participado da elaboração da proposta e manifestado sua concordância conforme exigido pelo Termo de Adesão;** [...]
 (vii) que os equipamentos comunitários previstos no projeto tenham sido priorizados pela comunidade;
 (viii) que o trabalho de **participação comunitária obedeça à (sic) diretrizes contidas no Manual do Programa** (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000, p. 31, grifo meu).

O Manual do Programa Habitar Brasil-BID¹⁵² voltado ao subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais contém as especificações, roteiros metodológicos e modelos para a elaboração de propostas em nível municipal ou estadual.

No item “Roteiro técnico para formulação de projetos integrados”, sub-item “Fase de intenção e concepção”, o Manual - complementando as orientações previstas no Regulamento Operacional para área social – define que, ao mesmo tempo em que as equipes devem empreender estudos e levantamento técnicos sobre impactos sociais, econômicos, financeiros e ambientais, devem iniciar atividades do “Trabalho de Participação Comunitária” (TPC), o qual deve ser desenvolvido desde a formulação até a implantação do projeto¹⁵³.

Para o desenvolvimento do TPC a equipe social deve ser definida preliminarmente, na etapa de concepção do projeto integrado, dado que lhe cabe a responsabilidade de estabelecer os primeiros contatos com os moradores das áreas objeto de intervenção do Projeto HBB, procurando conhecer as instituições sociais que desenvolvam qualquer atividade na área, bem como os representantes comunitários, as lideranças formais e informais. Nesse contato inicial, a equipe deve realizar reuniões públicas contando com a presença dos moradores e das outras

¹⁵² O Manual integra a documentação do Programa HBB e é destinado às equipes técnicas responsáveis pelo planejamento e formulação de projetos com vistas a garantir que sua elaboração esteja de acordo com as diretrizes do Programa, bem como, adequada ao Regulamento Operacional.

¹⁵³ Nesse item, também são recomendadas as ações para o trabalho de educação sanitária e ambiental e de geração de trabalho e renda.

equipes do projeto para apresentar àqueles as informações sobre as ações a serem desenvolvidas na área.

De acordo com o Manual de Orientações, os objetivos do Trabalho de Participação Comunitária são:

fomentar a manifestação dos beneficiários acerca do empreendimento em todo o seu processo (definição, implantação e pós-ocupação), a fim de adequá-lo às necessidades e disponibilidades dos grupos sociais atendidos
 Incentivar a mobilização da comunidade, potencializando a participação e a organização comunitária dos beneficiários finais
 transferir conhecimentos e habilidades sobre administração e gestão comunitária, visando o adequado emprego de recursos na resolução de eventuais conflitos sociais e/ ou institucionais suscitados durante a implantação do projeto e na pós-ocupação
 incentivar a criação de novos hábitos e atitudes frente à apropriação, utilização e manutenção dos benefícios implantados, especialmente quanto ao uso correto das instalações sanitárias
 estimular a defesa dos espaços reorganizados inibindo iniciativas de invasão e garantindo a manutenção da qualidade de vida conquistada
 fomentar a participação ativa das comunidades na recuperação, conservação, manejo e defesa do meio ambiente
 incentivar ações adequadas à realidade socioeconômica dos beneficiários, que favoreçam a geração de trabalho e renda, promovendo a melhoria econômico-financeira da comunidade e sua conseqüente fixação na área (MANUAL DO PROGRAMA HBB, [2000?], p. 12-13).

O Manual recomenda, ainda, que a equipe social contemple, no projeto integrado, ações de desenvolvimento da participação comunitária destinadas a incentivar a formação e o fortalecimento de organizações de base existentes na área; capacitação de lideranças ou entidades representativas; apoio à mobilização comunitária e à promoção de atitudes e condutas sociais que permitam a melhoria da qualidade de vida¹⁵⁴ (MANUAL DO PROGRAMA HBB, [2000?]).

Necessário enfatizar, ainda, que *absolutamente todas as atividades dos profissionais envolvidos, estão definidas no Manual de Orientações do Programa* em questão, mais especificamente, nas Fases I e II, constantes no Manual. A primeira fase diz respeito ao

¹⁵⁴ Dentre as diversas exigências e orientações do Manual do Programa HBB para a área social, é importante destacar que em suas recomendações técnicas, o documento expressa a obrigatoriedade de contratação na forma terceirizada – em caso de não haver quadro técnico próprio na Prefeitura ou Estado – de um “Responsável Técnico pela coordenação e acompanhamento do projeto, com necessária formação em Serviço Social e/ou Sociologia e experiência comprovada na área de desenvolvimento comunitário, em programas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano” (MANUAL DO PROGRAMA HBB, [2000?], p. 27).

momento de elaboração do Diagnóstico Integrado, que contenha dados sobre a população e a área urbana a qual se dirige o projeto, enquanto a segunda fase corresponde à formulação propriamente dita da Proposta / Projeto Integrado de intervenção para a referida área.

Em se tratando da Fase I, o Manual indica que a equipe multidisciplinar¹⁵⁵ deve ocupar-se da elaboração do diagnóstico integrado (dados dominiais, de engenharia/urbanismo, sociais, econômicos e ambientais) sobre a área urbana, bem como sobre a população objeto de atenção do projeto. Deve, ainda, elaborar uma proposta de intervenção, de caráter inicial.

Sobre a população residente na área, o Manual exige que o diagnóstico contenha informações socioeconômicas sobre as famílias (tais como renda, gastos mensais com taxas, impostos, moradia, escolaridade, profissão, etc.); demanda de equipamentos comunitários indicados pela comunidade; dados sobre organização comunitária; programas públicos ou de ONG que prestem atendimento na área de saúde; informações sobre a vocação produtiva da comunidade e a capacidade do mercado em absorver mão-de-obra capacitada por projetos de geração de renda; perfil das lideranças; apresentação dos valores culturais existentes na área.

Quanto às informações sociais do diagnóstico, o Manual indica que a metodologia a ser utilizada no levantamento socioeconômico deve ser participativa e que o relatório do diagnóstico social deve permitir a elaboração do Projeto de Participação Comunitária.

Terminada a elaboração do diagnóstico integrado, este deve ser apresentado aos moradores e, posteriormente, encaminhado à Caixa Econômica Federal, que realizará análise com vistas a verificar se os critérios foram cumpridos na Fase I e autorizar o desenvolvimento da Fase II¹⁵⁶.

¹⁵⁵ O Manual considera equipe multidisciplinar, pois os profissionais da área social (assistente sociais, sociólogos) e os da área física (engenheiros, arquitetos) - sem contar com outros profissionais como geógrafos, advogados, economistas - devem trabalhar em conjunto seja nas Unidades Executoras Municipais (UEM), da Prefeitura, ou na Unidade Executora Estadual (UEE), quando o projeto for desenvolvido pelo Estado. Interessante notar como há uma preocupação do Banco em *amarrar* - além do aspecto político - o fazer técnico, onde, afinal de contas, a orientação da política é operacionalizada.

¹⁵⁶ Ressalte-se que entre os documentos exigidos na Fase I, estão as atas de assembléia com a aprovação da proposta pela comunidade.

Na Fase II, o Trabalho de Participação Comunitária - antes referido - deve estar em desenvolvimento, em particular, a apresentação e aprovação do projeto integrado pela comunidade, bem como o levantamento de dados que se fizerem necessários ao aprimoramento da proposta.

Nessa Fase, a equipe técnica da área social deve intensificar o trabalho com os moradores no sentido de debater as informações contidas no projeto, tais como: os encargos financeiros que devem surgir quando da execução do projeto (taxas de água e esgoto, energia, impostos), os equipamentos comunitários, o reassentamento de famílias (quando for o caso). A orientação mais enfática nesse momento é, sem dúvida, o fato de que os profissionais na área social devem buscar – como assinalado acima – “a aprovação da população, que **deverá ser expressa através da assinatura do Termo de Adesão, Compromisso e Obrigações, assinado por pelo menos 80% das famílias**” (MANUAL DO PROGRAMA HBB, [2000?], p. 27, grifo meu).

Com o devido aceite dos moradores, a equipe técnica da área social pode passar, então, à elaboração do Projeto de Participação Comunitária, o qual deve basear-se nos dados obtidos com o Diagnóstico Integrado e deverá estar de acordo com o Roteiro do projeto (que corresponde ao anexo 4 do documento)¹⁵⁷.

Importante dizer, ainda, que o Manual especifica a forma de avaliação e acompanhamento do Projeto Integrado, pela Caixa, SEDU e BID, quando da sua execução. Particularmente para o Trabalho de Participação Comunitária, define condicionantes que devem ser observados, posto que serão monitorados por esses órgãos¹⁵⁸.

¹⁵⁷ As orientações seguintes do Manual dizem respeito ao encaminhamento do Projeto Integrado à CAIXA, a qual procederá análise do documento e emitirá parecer técnico. Em caso de enquadramento do projeto às diretrizes do subprograma UAS, a CAIXA o encaminhará, então, à UCP/SEDU para posterior aprovação e habilitação para o contrato de repasse de recursos ao Município ou Estado.

¹⁵⁸ Alguns instrumentos que devem ser utilizados nas atividades do Trabalho de Participação Comunitária e que servirão para o monitoramento da Caixa/SEDU/BID são: diários de campo, relatórios mensais, relatório trimestral de avaliação, fotos, fitas, vídeos, material de divulgação e de campanhas.

O Programa HBB prevê que ao término das obras físicas, o trabalho da área social deve ter continuidade por um período de 12 meses, com o objetivo de:

assessorar o processo de adaptação dos moradores ao novo habitat; a difusão do andamento do processo de regularização fundiária, priorizando a concessão de títulos às mulheres chefes de família, ou mesmo àquelas com situação civil regulamentar; acompanhamento e assessoria para ampliação e/ou melhoria das unidades habitacionais; a realização de eventos tais como seminários, encontros e atividades lúdicas que possibilitem aos moradores recontar sua história recente e fortalecer o seu processo de participação continuada na cidade, como parte de seu processo de avaliação do projeto (MANUAL DO PROGRAMA HBB, [2000?], p. 29).

Interessante observar como o BID, através dos contratos específicos com os governos nacionais, como é o caso do Programa HBB, propaga uma racionalidade técnica, inerente ao modelo de gestão de cidades antes referido, na condução da política. Embora advogue e difunda a metodologia do planejamento estratégico, a análise atenta dos *regulamentos operacionais e dos manuais*, demonstra que, na prática, há uma clara recorrência ao planejamento do tipo tradicional, podendo ser identificada por dois aspectos: primeiro, a definição de itens, etapas (fases I e II) do projeto, bem como as normas de atuação dos profissionais envolvidos, correspondem a um mecanismo de (forte) *controle da gestão*, sendo um caminho concreto de viabilização das propostas do Banco; segundo, todo o discurso de incentivo à participação social (que é conectada ao planejamento estratégico) reduz-se, na realidade, à assinatura de um Termo de Adesão, significando uma participação individualizada que, conforme vimos afirmando no decorrer desta tese, é funcional aos interesses do Banco, posto que facilita o aceite da política urbana.

As análises empreendidas no decorrer deste capítulo permitem a afirmação de que no atual processo produtivo, regido pelo avanço da ciência, da técnica e da informação (SANTOS; SILVEIRA, 2003), no âmbito da divisão social e territorial do trabalho, as cidades possuem um papel central no contexto da produção e reprodução (material e imaterial) das relações sociais no atual estágio do capitalismo.

No âmbito da competitividade entre os lugares, as cidades são conclamadas a tornarem-se eficientes, isto é, o cenário mais adequado à consecução da lógica de produtividade e lucro empresariais, devendo ser atrativas aos mais variados investimentos capitalistas.

O funcionamento dessa engrenagem tem sido sustentado pela construção de um discurso onde os processos de *gestão de cidades*, da *administração de cidades* ganham cada vez mais importância. As instituições financeiras multilaterais, em especial, o BID, ao atuarem como *inteligência geral* do capital (SANTOS, 2003) contribuem para formatar e divulgar esse discurso ideológico sobre a *melhor forma de gestão de cidades*, onde a dimensão política é subordinada à dimensão técnica (da gestão), havendo um esvaziamento da discussão política dos conflitos sociais na cidade.

É assim que se propagam os modelos orientadores do planejamento urbano que se constituem em conteúdos normativos e codificadores da ação (RIBEIRO; SILVA, 2004) e que buscam materializar uma racionalidade de gestão técnica, ampliando a capacidade gerencial da administração local.

Nessa direção, o discurso formulado e disseminado pelos funcionários do BID (consultores, representantes) visa, em última instância, garantir a articulação de seus elementos *aparentes* e *essenciais*: enquanto os Estados nacionais são requeridos a dirigir o *núcleo duro* da economia nacional (a exemplo do tratamento do serviço da dívida externa) e a empenhar-se nos investimentos de infra-estrutura de maior porte (manutenção de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, geração de energia), as cidades e sua administração municipal tendem a ser responsabilizadas pela implementação tanto das políticas sociais destinadas aos “pobres” da cidade (como é o caso daqueles que moram em “assentamentos subnormais”), quanto das políticas que redundem em infra-estruturação urbana, factíveis à lógica de produtividade e lucro empresariais.

Entretanto, é necessário que os gestores locais sejam eficientes na administração dos recursos. Daí os documentos do BID referendarem as experiências locais que incentivam a participação social tendo em vista que, na perspectiva do Banco, os processos participativos contribuem para a eficiência/eficácia dos projetos. Além disso, a participação ao garantir o *aceite da política* reforça a base de legitimidade dos projetos “mínimos” (setorizados e focalizados), necessários para o alívio da pobreza e das tensões sociais que podem decorrer do agravamento das expressões da questão social, a exemplo da grave inadequação das condições de moradia nas cidades.

Por último, é possível perceber que para o BID o fomento à participação corresponde a um mecanismo de apoio às reformas do Estado, tema absolutamente importante na prescrição de modelos de gestão para a América Latina.

Em contraponto ao *modelo de gestão de cidades* propagado pelo BID, existe – particularmente no Brasil – a discussão de um *modelo democrático de gestão de cidades* que se propõe diferenciado das proposições neoliberais de administração de cidades. Levando-se em consideração que a Prefeitura de Belém desenvolveu um projeto político calcado no denominado *modelo democrático*, passemos a analisar o contexto histórico em que este foi criado, seus referenciais teóricos e quais são suas propostas políticas para, em seguida, apontar em que medida a gestão do Partido dos Trabalhadores, na cidade de Belém, conseguiu diferenciar-se daquele modelo de gestão, **demonstrando quais as tensões e compatibilidades entre as concepções de gestão de cidades e a noção de participação social formatadas pelo BID e pela Prefeitura de Belém, tendo como base de análise o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (Belém/PA), financiado por esse Banco, através do Programa Habitar Brasil-BID.**

3 O DEBATE SOBRE A GESTÃO DE CIDADES NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: O ENFOQUE NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

No Brasil há uma série de discussões em torno da gestão de cidades que, em seu conjunto, expressam as reivindicações dos movimentos sociais urbanos, a partir dos anos 70 (em vista do direito à cidade), dos partidos políticos com tradição no campo da esquerda, dos intelectuais com engajamento político tanto nos partidos como nos movimentos sociais, dentre outros¹⁵⁹.

De uma maneira geral, essas discussões alinham-se em torno de um projeto que se convencionou chamar de *modelo democrático de gestão de cidades*, o qual foi sendo formatado nos anos 80 e 90 (do século XX), ganhando contornos mais definidos a partir de 2000 quando um número expressivo de governos municipais passam a ser administrados por partidos vinculados à tradição de esquerda.

Na verdade, o conjunto de proposições, expressas em concepções, princípios e práticas desse *novo modelo de gestão democrática* tende a posicionar-se criticamente e contrariamente àquele modelo de gestão formatado e orientado pelas agências multilaterais de crédito (a exemplo do BID), o qual corresponde, por várias mediações, ao modelo de gestão calcado na perspectiva neoliberal.

As principais discussões inerentes ao modelo de gestão democrática estão voltadas à promoção da justiça social na cidade, interligada à construção de processos democráticos que fortaleçam a organização da sociedade, aprofundando a articulação entre as formas de

¹⁵⁹ Embora a maioria dos autores tenda a indicar o pós-70 como o período em que as reivindicações pertinentes às contradições urbanas ganham, em nível nacional, mais visibilidade, há que se ressaltar as manifestações sociais ocorridas no Brasil pré-64. Havia nesse momento um ambiente favorável à consecução de reformas sociais e políticas, encampadas pelo governo populista de João Goulart (setembro de 1961 a março de 1964), este que propugnava as denominadas *Reformas de Base* (agrária, bancária, fiscal, eleitoral, educacional), havendo também uma disposição por parte do poder central em desenvolver uma proposta de reforma urbana (garantir aos inquilinos a propriedade das casas alugadas). Nesse contexto, diversos setores progressistas ganham força no cenário nacional, tais como: os movimentos sociais da cidade e do campo (a exemplo das Ligas Camponesas), o movimento estudantil (capitaneado, especialmente, pela União Nacional dos Estudantes (UNE)), o movimento sindical (com um expressivo aumento das greves, tendo destaque a atuação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) que tanto apoiavam quanto pressionavam o governo na implementação das referidas reformas de base (TOLEDO, 2004).

democracia representativa e as de democracia participativa, em vista do exercício efetivo da cidadania. A argumentação de Santos Júnior e Wahl (2004, p. 05) é importante para se ter a noção do significado do projeto de gestão de cidades na perspectiva democrática, a que se está fazendo referência.

No Brasil, especialmente, há experiências inovadoras em curso desde o final dos anos 1980, sobretudo a partir dos anos 1990, de disseminação de práticas participativas que pretendem fundar uma democracia em que o cidadão constitua verdadeiramente um ator decisivo nas decisões do governo. Trata-se de uma democracia que combina as instituições e as regras da delegação política, próprias do sistema representativo, com as da democracia direta. Ao mesmo tempo, esse processo de mobilização social e de democratização do Estado tem como fundamentos éticos o combate às desigualdades sociais e a realização de reformas orientadas pelos princípios da justiça distributiva da riqueza, da renda e do poder.

Nota-se que, tal como o projeto desenhado, particularmente, pelo BID para a gestão de cidades (tratado no Capítulo 2), esse projeto de perspectiva democrática enfatiza a temática da participação social¹⁶⁰ como um elemento de legitimidade e sustentação política, tendo, contudo, ao menos em nível de discurso, proposições e orientações diferenciadas (em relação às propostas formuladas pelo BID) no referente ao significado da participação no âmbito das políticas públicas.

Este capítulo volta-se a apreender as determinações históricas e o significado do denominado *modelo de gestão democrática*, bem como a noção de participação a ele vinculada. Para tanto, os itens a serem tratados neste capítulo são: 1) A constituição de 1988: a reforma urbana e os desdobramentos políticos para a gestão de cidades e; 2) Gestão local: argumentos “à esquerda” em torno da democracia e da cidadania.

¹⁶⁰ Existe uma variedade conceitual no que se refere ao tema da participação. Participação comunitária, participação popular, participação política, participação social, participação cidadã são as utilizações mais frequentes tanto no meio acadêmico quanto no âmbito das políticas (e do discurso) governamentais. Aqui não temos o propósito de examinar o significado da temática *participação* em nível conceitual e sim demonstrar qual a perspectiva da participação evidenciada no *projeto de gestão democrática* para, no capítulo seguinte, apontar se há ou não (e se há quais são as) compatibilidades e tensões dessa proposta com a noção de participação presente nas orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento voltadas à gestão de cidades.

3.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: A REFORMA URBANA E OS DESDOBRAMENTOS POLÍTICOS PARA A GESTÃO DE CIDADES

A maioria das análises que tratam da gestão de cidades brasileiras, especialmente a partir dos anos 80, tende a indicar a Constituição de 1988 como um marco regulatório importante na história política do país no que se refere às requisições e responsabilidades da esfera municipal na condução de políticas públicas.

Entretanto, em termos históricos, ainda no período militar havia uma discussão sobre a questão metropolitana¹⁶¹. A partir da promulgação da Constituição de 1967 iniciam-se os estudos para definição dos critérios referentes à administração das regiões metropolitanas. Contudo, somente em 1973 tem-se a promulgação da Lei Federal Complementar nº. 14 que institui a criação das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo, Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza¹⁶² (AZEVEDO; GUIA, 2000).

Levando-se em consideração as características próprias do regime militar, tais como a centralização de decisões, a referida Lei, ao definir as responsabilidades dos municípios, não releva as características regionais. De forma compulsória define que os municípios deveriam participar na gestão de “serviços comuns de interesse metropolitano”, a saber: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, o saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública), tratamento dos recursos hídricos, controle da poluição ambiental, produção e distribuição do gás canalizado, transporte, sistema viário e uso do solo. A não consideração das particularidades regionais na definição dessas atribuições aparece, por exemplo, quando

¹⁶¹ Azevedo e Guia (2000) assinalam que durante a década de 60 ocorreram alguns encontros e seminários, nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais, principalmente por iniciativa dos governos estaduais que, em linhas gerais, voltavam-se a discutir a questão político-administrativa das cidades face aos diversos problemas urbanos decorrentes da intensificação dos fluxos migratórios que impulsionavam o processo de urbanização. Rolnik e Somekh (2004) lembram que também nesse período setores da sociedade preocuparam-se com a temática da governabilidade das cidades, a exemplo do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido em 1963, pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

¹⁶² No ano seguinte, a Lei complementar Federal nº. 20/74 criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (AZEVEDO; GUIA, 2000).

se inclui a gestão do gás canalizado para todos os municípios, enquanto esse serviço só existia nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo (AZEVEDO; GUIA, 2004).

A Lei Complementar nº. 14 estabelece a criação de um Conselho Deliberativo para tratar da gestão metropolitana (particularmente das políticas de desenvolvimento das regiões). Todavia, mesmo com a existência desse Conselho os municípios tinham pouco poder de decisão, cabendo-lhes, apenas, a possibilidade de dar sugestões quanto aos assuntos metropolitanos. Na verdade, o poder decisório ainda estava centralizado na União que através das instituições federais definia as linhas de planejamento e os recursos públicos a serem investidos nas regiões metropolitanas¹⁶³ (AZEVEDO; GUIA, 2004).

A crise fiscal verificada na década de 80 e o processo de redemocratização evidenciado no Brasil põem em cheque o modelo de gestão das metrópoles formatado no período do regime militar. A diminuição de investimentos públicos federais leva ao enfraquecimento do poder das companhias estatais urbanas. Além disso, no cenário político da redemocratização aparecem as reivindicações dos governos locais que não tinham suas demandas contempladas, a contento, pelas administrações de cunho metropolitano. “As entidades metropolitanas são assim relegadas a um plano secundário ou até mesmo extintas” (ROLNIK; SOMEKH, 2004, p. 116).

A referida crise somada ao reaquecimento do debate político que questionava a ordem vigente e propugnava a redemocratização brasileira, evidencia a fragilidade do sistema de planejamento metropolitano. “De formulador e, em grande medida, executor da política urbana no país, o Governo Federal passa a assumir o papel secundário na regulação e no financiamento de alguns programas pontuais” (AZEVEDO; GUIA, 2004, p. 100).

¹⁶³ Rolnik e Somekh (2004) chamam a atenção de que o modelo de gestão inerente ao referido Conselho era bastante hierárquico e que o poder público estadual tinha mais poder de representação política que os municípios. Nesse sentido, os recursos federais voltados ao desenvolvimento urbano (saneamento, habitação e transporte) eram repassados para as companhias estaduais (a exemplo das Companhias de Habitação (COHAB)) que tinham poucos vínculos administrativos com os órgãos metropolitanos.

As reivindicações em torno da autonomia municipal ganham espaço na Constituição de 1988. Nesse contexto, os representantes do poder público municipal, parlamentares, juristas, bem como intelectuais da área urbana expressam um movimento de resistência à forma de gestão metropolitana. Segundo Azevedo e Guia (2004) o que estava em jogo, 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 municípios¹⁶⁴. Afirma Jacobi (2002, p. 23) ao analisar o cenário político brasileiro no final dos anos 80:

No Brasil, até o final da década de 70, o modelo de gestão pública baseava-se na concentração do poder decisório e executivo no nível do Governo Federal, definindo-se atribuições e competências residuais para o nível estadual e atribuições de interesse local para os municípios. Esse processo se modifica substancialmente com a crise do modelo existente e as mudanças no desenho político-institucional.

É assim que a discussão sobre a gestão municipal tem impulso na Constituição de 1988. De acordo com Santos Júnior (2001, p. 13) 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”¹⁶⁵.

Ainda na concepção do autor, a referida agenda - que foi formatada no interior do movimento pela Constituinte - foi referendada pela articulação de amplos setores organizativos da sociedade, tais como: movimentos sociais e sindicais, organizações não-

¹⁶⁴ Nesse contexto, é notória a importância dos movimentos sociais urbanos na cena política brasileira no sentido de impulsionar o movimento de redemocratização. A esse respeito, afirma Ribeiro, A. C. T. (2000b, p. 29): “Neste período, aumenta a visibilidade das reivindicações urbanas, ao mesmo tempo em que aprofunda-se (*sic*) a crise econômica, produzindo recuos nos investimentos sociais e a reorganização da esfera pública. Entre estes processos destaca-se a descentralização administrativa, com novos papéis atribuídos a estados e municípios”.

¹⁶⁵ Santos Júnior (1995, p. 38) afirma que as três características gerais dessa agenda reformista podem ser assim consideradas: “- o *universalismo*, com o objetivo de estender e ampliar os direitos sociais ao conjunto da população, bem como o de criar novos direitos, o que supõe o estabelecimento de patamares mínimos de qualidade de vida e de atendimento de benefícios sociais; - o *redistributivismo*, visando a redistribuir a renda nacional altamente concentrada, erradicar a miséria e reduzir a pobreza, bem como ampliar a responsabilidade pública na regulação da economia; - a *democratização do Estado* e a *descentralização da gestão*, com o objetivo de incorporar a participação da sociedade no planejamento e nas decisões governamentais, ou seja, garantir o controle público do Estado pela sociedade brasileira” (grifo do autor).

governamentais, instituições de pesquisa e setores técnicos. Nesse contexto, tem destaque a constituição da *agenda da reforma urbana* que enunciava a necessidade da *descentralização política* e da *democratização das cidades* e defendia a formulação de uma *nova concepção de planejamento urbano*, tendo por base os princípios políticos calcados na democracia e na justiça social e a compreensão de que o processo urbano brasileiro reflete as desigualdades sociais inerentes ao modelo de desenvolvimento econômico do país (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Há que se ressaltar que as reivindicações em torno da *reforma urbana*¹⁶⁶ 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 urbana*. O MNRU representava a articulação intelectual e política de diversas entidades representativas dos movimentos sociais urbanos, de instituições de pesquisa, de organizações não-governamentais e de técnicos vinculados à área urbana¹⁶⁷ (SANTOS JÚNIOR, 1995).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi responsável pela elaboração da emenda popular da reforma urbana¹⁶⁸ apresentada ao projeto constitucional a qual foi constituída de 23 artigos distribuídos em cinco títulos: Dos direitos urbanos; Da propriedade

¹⁶⁶ Nesse contexto de reivindicações por reformas institucionais, a noção de reforma urbana é formulada por Ribeiro (1990, p.13) da seguinte forma: “Consideramos Reforma Urbana, neste texto, o 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 Assembléia Nacional Constituinte.” A autora chama atenção de 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.

¹⁶⁷ Santos Júnior (1995, p. 13) assinala que embora 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.”

¹⁶⁸ A elaboração dessa emenda só foi possível porque a Assembléia Nacional Constituinte definiu no anteprojeto de 15 de julho de 1987 que qualquer entidade organizativa da sociedade poderia apresentar projetos de emenda constitucional, desde que fosse de responsabilidade de três entidades organizadas e respaldadas por, no mínimo, 30 mil assinaturas de eleitores. Articulando seis entidades, o MNRU conseguiu coletar cerca de 150 mil assinaturas que referendaram a emenda popular da reforma urbana. Esta que foi entregue em agosto de 1987 à Assembléia Nacional Constituinte (SANTOS JÚNIOR, 1995).

imobiliária urbana; Da política habitacional; Dos transportes e serviços públicos e Da gestão democrática da cidade. Entretanto, a Constituição de 1988 incorporou apenas parcialmente as propostas do referido movimento, particularmente nos artigos 182 e 183 (SANTOS JÚNIOR, 1995).

A Constituição Federal de 1988 no capítulo *Da política urbana*, Artigo 182, determina que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”¹⁶⁹ (apud SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 47). Declara, também, no parágrafo primeiro do referido artigo que as cidades com mais de 20 mil habitantes deveriam ter, obrigatoriamente, seu Plano Diretor, o qual se constituiria no instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana. O Artigo 183 trata do usucapião especial, o qual assegura que qualquer cidadão, após cinco anos de moradia ininterrupta, pode requerer a propriedade da terra¹⁷⁰ (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Santos Júnior (1995) demonstra, ainda, que 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 pública¹⁷¹. De outro lado, a referida Constituição determinou a

¹⁶⁹ Segundo Santos Júnior (1995, p. 47) o Artigo 182 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.”

¹⁷⁰ Vale registrar que, em 2001, foi aprovada a Lei Federal nº. 10.257 (de 10 de julho de 2001) - denominada Estatuto da Cidade - que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana.

¹⁷¹ Arretche (2000) considera que os processos de democratização e de descentralização fiscal evidenciados na Constituição de 1988 modificaram profundamente as relações entre os governos. A transferência da parcela de tributos federais a estados e municípios ampliou a autoridade dos governos sub-nacionais. “Em suma, como em qualquer federação, no Brasil pós-88, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente

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” (p. 14).

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, grifo meu).

É assim que a discussão sobre a gestão de cidades, permeada pelo ideário da reforma urbana – com ênfase no princípio da *gestão democrática*¹⁷² - ganha força no início dos anos 90 e se espraia tanto no âmbito acadêmico quanto no cerne dos movimentos sociais urbanos, que viam na esfera local a possibilidade de construção dos ideais de justiça social na cidade¹⁷³.

das demais. No caso brasileiro, acrescente-se o fato de que os municípios foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição” (p. 47).

¹⁷² Cardoso (2003, p. 30) nos lembra que no texto da Emenda Popular pela Reforma Urbana, elaborado pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana e entregue à Assembléia Nacional Constituinte em 1987 (cf. nota 169), 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 à 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 [...]”

¹⁷³ Ribeiro, A. C. T. (2000b) lembra que durante a década de 90 os ideais de reforma urbana irão permear os processos de descentralização político-administrativos levando-se em consideração a necessidade de

Santos Júnior (1995) 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 Federal¹⁷⁴. 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 instrumentos de gestão democrática, buscou-se afirmar Conselhos com funções deliberativas e com composição paritária entre os segmentos do governo e da sociedade (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 51-52)¹⁷⁵.

Gomes (2002) assinala que as discussões pertinentes ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana evidenciadas no período de redemocratização no Brasil trouxeram ao cenário

acompanhamento da elaboração das constituições estaduais e da lei orgânica dos municípios e dos planos diretores para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

¹⁷⁴ O Artigo 1º da Constituição Brasileira de 1988 define o princípio da soberania popular ao reconhecer que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”. Essa Constituição estabelece o princípio da democracia semi-direta, em que o exercício do poder popular se efetiva através dos representantes eleitos – o sufrágio universal e o voto direto e secreto – ou de forma direta mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (SANTOS JÚNIOR, 1995).

¹⁷⁵ De acordo com De Grazia (2004, p. 1) o debate sobre a *gestão democrática* está referenciado pelos seguintes elementos:

- “- O compromisso e a determinação do governante de compartilhar o poder de decisão com a sociedade na definição das políticas públicas e dos investimentos;
- O respeito pelas diferenças de pensamento, sem abdicar da condição e da responsabilidade da proposição;
- Acesso às informações, para possibilitar uma compreensão maior e melhor da realidade social e do Estado e de sua governabilidade;
- Constituição de espaços, canais ou instâncias de participação da sociedade, de forma conjunta – sociedade e governos -, contemplando todos os setores sociais existentes, na proporcionalidade correspondente com a dimensão social de exclusão;
- O compromisso com a promoção da democratização do Estado para torná-lo transparente, descentralizado e assegurando o controle social sobre as ações governamentais;
- A construção permanente de atores/sujeitos sociais-políticos autônomos.”

constitucional os problemas relacionados à gestão municipal, ao planejamento e à política urbana, sendo que a Constituição de 1988 institucionalizou a participação popular no âmbito das políticas sociais. A autora demonstra que no campo de discussões que envolvem a reforma urbana,

[...] a cidadania se constrói na luta política com a participação e conscientização dos sujeitos implicados. A cidadania, como direito implícito na proposta democrática, passa pela exigência, junto ao Estado, daquilo a que todos os cidadãos fazem jus, democratizando desse modo a cidade e rompendo com o padrão de exclusão próprio da sociedade brasileira. Considerando os limites impostos à cidadania na sociedade burguesa, trata-se de uma luta pautada numa perspectiva de transição para uma nova sociabilidade (GOMES, 2002, p. 175).

Pode-se afirmar que, em consequência do processo de descentralização administrativa e das conquistas evidenciadas no texto constitucional referentes aos direitos urbanos, é criada uma expectativa em torno da gestão municipal, no sentido de que no âmbito local haveria uma melhor possibilidade de proposição de políticas públicas em vista da redução das desigualdades sociais e de renda, mediante a administração dos recursos públicos e da participação dos moradores da cidade no acompanhamento dessas políticas.

3.2 GESTÃO LOCAL: ARGUMENTOS “À ESQUERDA” EM TORNO DA DEMOCRACIA E CIDADANIA

No rastro do processo de redemocratização brasileira alguns partidos de esquerda ou coalizões de centro-esquerda ascenderam ao poder público municipal com a perspectiva de adotar novos critérios de gestão, visando modificar o quadro de desigualdade social presente no país (RAUTA RAMOS; BARBOSA, 2002)¹⁷⁶. Nesta medida, as análises tendem a

¹⁷⁶ De acordo com Soares e Gondim (2002), nas eleições de 1988, o Partido dos Trabalhadores venceu as eleições em mais de quarenta cidades brasileiras (médias e grandes), passando, dessa forma, a administrar em torno de 20% do eleitorado brasileiro. Rauta Ramos e Barbosa (2002) afirmam – segundo dados do TSE - que nas eleições municipais de outubro de 2000, os partidos de centro-esquerda ocuparam 789 prefeituras, equivalente a 14,16% do total de municípios (5.558). Sendo que daquele total (789), o PDT passou a administrar

demonstrar que essas administrações municipais – notadamente as que se identificam com a tradição de esquerda, capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores - passam a ter como um dos desafios a articulação entre os mecanismos de democracia representativa e os de democracia direta. Nesse aspecto, a ascensão desse Partido em capitais como São Paulo e Porto Alegre animam as reflexões de diversos setores políticos, intelectuais, movimentos sociais sobre os alcances possíveis da democratização¹⁷⁷.

Todavia, esses desafios alinhavam-se com um debate maior no campo “das esquerdas” quanto aos limites e às possibilidades da *democracia* em face de *ideais socialistas*. Uma das questões que se colocava para reflexão era: como transformar os ganhos constitucionais em direitos efetivos para as frações de classe trabalhadora levando-se em consideração que a Constituição mesmo sendo um campo regulatório importante capaz de propiciar uma série de reformas políticas (de cunho progressista) não altera (e nem poderia alterar) o grave quadro de desigualdade de renda resultante da apropriação privada dos meios de produção?

As análises de Coutinho¹⁷⁸ (2000) são fundamentais para apreender o que no plano teórico-político significava, *naquele momento*, as expectativas criadas - especialmente no plano das administrações locais – em torno da articulação entre os mecanismos de democracia

288 cidades (36,59%), o PT: 187 (23,76%), o PPS: 165 (20,97%), o PSB: 133 (16,90%), o PV: 13 (1,65%) e o PCdoB: 1 cidade (0,13%).

¹⁷⁷ É importante registrar que ainda nos anos 70 algumas administrações municipais experimentaram um processo de participação social sobre o orçamento público. É o caso das cidades de Lajes (SC) e Boa Esperança (ES) – entre os anos de 1978 e 1982. Posteriormente, essa prática foi adotada em Diadema (SP), iniciada em 1983 e Vila Velha (ES), entre 1986 e 1989 (FARIA; PRADO, 2003).

¹⁷⁸ O professor Carlos Nelson Coutinho é um reconhecido intelectual e militante político. Primeiro foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e depois do Partido dos Trabalhadores. No prefácio do livro *Contra a Corrente*, o autor afirma que parte dos textos escritos tem o objetivo de fomentar o *debate político* e até mesmo *partidário*, a exemplo dos textos: *Democracia e Socialismo: questões de princípio*, que foi elaborado especialmente para o Seminário “PT: um projeto para o Brasil”, realizado nos dias 15 e 16 de abril de 1989, em São Paulo (um ano após a promulgação da Carta Constitucional); o texto *Marxismo, democracia e revolução* que resultou da exposição ao autor na mesa-redonda nacional “O PT e o marxismo”, organizada pela coordenação Nacional do I Congresso do PT, ocorrida em São Paulo em 4 de agosto de 1991; e o texto *O socialismo hoje: entre crise e reconstrução*, apresentado no “Seminário de Estratégia”, promovido pela Secretaria Nacional de Formação Política do PT, também efetivado em São Paulo, entre os meses de junho e agosto de 1997 (COUTINHO, 2000). Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao governo brasileiro, a partir de 2002, o eminente professor afastou-se do Partido dos Trabalhadores.

direta e representativa, que por sua vez, conectam-se às reflexões sobre os vínculos (ou não) entre *democracia e socialismo*.

Sobre a noção de democracia (e de cidadania), Coutinho (2000) demonstra, em primeiro lugar, que no período moderno ocorre uma forte articulação entre cidadania e democracia. O autor toma como ponto de partida uma definição sumária e aproximativa (como ele próprio afirma) de que “*democracia é sinônimo de soberania popular*” (p. 50, grifo do autor) e que é possível “defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (p. 50). Assinala em seguida que um dos conceitos que melhor explicita a noção de democracia é o conceito de cidadania. Para o autor:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. Sublinho a expressão *historicamente* porque me parece fundamental ressaltar o fato de que soberania popular, democracia e cidadania (três expressões para, em última instância, dizer a mesma coisa) devem sempre ser pensadas como processos eminentemente históricos, como conceitos e realidades aos quais a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações. A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando assim um processo histórico de longa duração”¹⁷⁹ (p. 50-51, grifo do autor).

O autor dirá que no Brasil os debates referentes à relação entre democracia e socialismo têm sofrido modificações importantes. Sob a influência do que se convencionou chamar de “marxismo-leninismo”, grande parte da esquerda brasileira acreditava que a *democracia* representava, apenas, um caminho para se chegar ao *socialismo* e que deveria ser secundarizada quando se implantasse a “ditadura do proletariado”. A partir dos anos 70, essa verdade será modificada quando se afirma que a democracia seria imprescindível para a construção da luta pelo socialismo, bem como para sua organização. Em tempos mais

¹⁷⁹ Ainda a esse respeito, o autor assinala a importância do sociólogo britânico T. H. Marshall para a apreensão da dimensão histórica da noção de cidadania. Sobre as considerações de Marshall sobre cidadania, ver nota 22 do primeiro capítulo.

recentes, alguns representantes da esquerda brasileira têm indicado, segundo o autor, a incompatibilidade entre *democracia* e *socialismo*, mas agora com um novo enfoque: alguns segmentos da esquerda têm proposto o abandono dos ideais socialistas em nome de “melhorar” o capitalismo e/ou conciliar “justiça social” com a economia de mercado¹⁸⁰.

Retomando as reflexões feitas em seu ensaio *A democracia como valor universal*, de 1979¹⁸¹, Coutinho (2000) afirma que as várias objeções que formam a democracia moderna aparecem, em nível concreto, como respostas ao processo de socialização do trabalho e ao desenvolvimento referente aos carecimentos da socialização da participação política. A democratização¹⁸² transforma-se em um *valor* porque permite explicitar e desenvolver os elementos fundamentais do ser genérico do homem¹⁸³. Assim, continua o autor:

¹⁸⁰ Coutinho (2000) afirma que o Partido dos Trabalhadores depois de passado vinte anos de sua fundação representava a maior organização partidária formada pela esquerda brasileira (note-se que o autor está escrevendo no ano 2000) e que em seu interior era possível vislumbrar essas três correntes de pensamento.

¹⁸¹ Vale dizer que essa obra foi bastante polemizada no meio acadêmico. Nessa direção, cf. o texto de Netto, J.P. A redefinição da democracia. Revista Serviço Social e Sociedade. Ano VIII, nº. 20. São Paulo: Cortez Editora, 1986.

¹⁸² Fala em *democratização* em lugar de *democracia* ao incorporar a terminologia de Georg Lukács (L'uomo e la democrazia, Roma, Lucarini, 1987), este que a considerava ontologicamente, um processo.

¹⁸³ Na sua principal obra da maturidade – Ontologia do ser social, Lukács (1979) demonstra que embora a teoria marxiana não tenha tratado autonomamente de problemas ontológicos, as discussões apresentadas por Marx tratam de um certo tipo de ser (o ser social), o que corresponde a afirmações ontológicas. A compreensão da dimensão ontológica requer, por sua vez, a apreensão da noção marxiana sobre o trabalho, que é a base ineliminável da constituição do ser social. O trabalho compreendido como a relação homem/natureza pressupõe que toda e qualquer sociedade se produz e se reproduz material e espiritualmente. Assim, de acordo com a teoria social, a relação entre o homem e a natureza é mediada pelo trabalho. Nesse aspecto, Lukács (1979) faz um importante esclarecimento: pelo trabalho o homem transforma a si e a natureza. No esforço de compreensão do ser social, Lukács procura explicitar o que é específico do ser social, o que determina o ser social. Para tanto, compreende, em primeiro lugar, que o trabalho é o fundamento da hominização; é o fundamento da constituição do ser social. Assim, a peculiaridade do ser social, tem o trabalho como seu fundamento. Mas, importa registrar que Lukács não tem como ponto central de seus estudos a discussão do trabalho. Seu esforço é o de verificar, a partir do trabalho, a especificidade do ser social, posto considerar que o homem não é um ser do trabalho e sim um ser da práxis. A afirmação de que a distinção, a peculiaridade do ser social constitui-se na praxis pode ser compreendida à medida que, no desenvolvimento de suas atividades, o homem exerce uma interação, cuja forma de interação nem sempre supõe a presença direta do trabalho; não está imediatamente vinculada ao processo de trabalho. No processo de desenvolvimento do ser social, outras esferas de objeções se constituem, se diferenciam, se autonomizam. Isso significa que o homem, como ser prático e social, se objetiva; constitui-se nas suas objeções que, por sua vez, correspondem a um universo complexo, diferenciado e crescente, sendo que o conjunto dessas objeções constitui a praxis. Com isso Lukács esclarece que embora na processualidade do ser, o trabalho seja a mais elementar das objeções, existem várias objeções que não se reduzem ao trabalho, a exemplo da estética, da ciência, da linguagem e do direito, dentre outras, que permitem a formação da sociabilidade humana. Seguindo as argumentações de Lukács, Guerra (1999) demonstra que o homem, ao produzir através do trabalho os meios de subsistência, se auto produz; através da práxis se relaciona com outros homens, superando sua natureza individual e vinculando-se ao gênero humano.

Justifica que agreguemos ao substantivo *valor* o qualificativo de *universal* o fato – historicamente inquestionável – de que as objetivações democráticas são capazes de promover essa explicitação e esse enriquecimento em diferentes formações econômico-sociais, ou seja, tanto no capitalismo quanto no socialismo (COUTINHO, 2000, p. 23).

Deste modo, ao explicitar os vínculos entre democratização e socialismo, Coutinho (2000) afirma que tanto no período de transição para o socialismo quanto no socialismo propriamente dito ocorrem situações passíveis de resolução somente com a democratização política tendo em vista o enriquecimento do gênero humano. Segue afirmando que a democracia socialista não deve significar uma continuação da democracia liberal; o processo de democratização deve possibilitar a construção do socialismo. Nesse sentido, afirma:

Mas seria um equívoco supor que este novo patamar do processo de democratização só possa se manifestar, em todos os seus aspectos, após a plena conquista do poder pelos trabalhadores. Assim como as forças produtivas necessárias à criação de uma nova ordem econômico-social já começam a se desenvolver no interior da sociedade capitalista, também esses elementos de uma nova democracia – de uma democracia de massas - já se esboçam e tomam corpo, em oposição aos interesses burgueses e aos pressupostos teóricos do liberalismo clássico, no seio dos regimes políticos democráticos, ainda sob hegemonia burguesa. No primeiro caso, trata-se de suprimir as relações de produção capitalistas para permitir que as forças produtivas possam se desenvolver de modo adequado à emancipação humana; no segundo, trata-se de suprimir a dominação burguesa sobre o Estado a fim de permitir que esses institutos políticos democráticos possam alcançar pelo florescimento e, desse modo, servir integralmente à libertação da humanidade (COUTINHO, 2000, p. 25).

Em direção oposta às argumentações de Coutinho (2000), Robert Dahl (teórico norte-americano), cujas teses movem-se no campo da democracia liberal, argumenta as possibilidades e os percalços da relação entre democracia e capitalismo. Após apresentar os critérios para a efetivação de um processo democrático: *participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos*, o autor demonstra que há uma *tensão* entre *democracia* e a *economia de mercado capitalista* isso porque essa economia (capitalista) ao produzir a desigualdade econômica, prejudica a igualdade política (condição essencial para a democracia). Contudo, ao lembrar os regimes antidemocráticos - dentre os quais elenca o comunismo, o fascismo e o nazismo – o

autor afirma que em uma economia capitalista de mercado geram-se as “condições altamente favoráveis ao desenvolvimento e à manutenção das instituições democráticas políticas” (DAHL, 2001, p. 175).

Com isso pode-se perceber que o posicionamento do autor indica uma defesa da democracia nos marcos do próprio capitalismo afastando as possibilidades do socialismo. A citação seguinte corrobora na interpretação da positiva relação (de acordo com a argumentação teórica do autor) entre democracia e capitalismo:

[...] a longo prazo, o capitalismo de mercado levou ao desenvolvimento econômico – e o desenvolvimento econômico é favorável à democracia. Para começar, ao reduzir a pobreza intensa e melhorar os padrões de vida, o desenvolvimento econômico ajuda a reduzir os conflitos sociais e políticos [!?] (DAHL, 2001, p. 184-185).

Por outro lado, as citações seguintes apontam a crítica do autor ao socialismo (real):

Lenin e Stalin eram tão hostis à democracia que, com ou sem uma economia centralmente dirigida, eles teriam impedido o desenvolvimento das instituições democráticas. [...] A rigor, jamais houve uma experiência histórica que juntasse as instituições democráticas com uma economia centralmente dirigida em tempo de paz. De minha parte, espero que jamais aconteça. Acredito que as prováveis conseqüências sejam totalmente previsíveis – e são um mau presságio para a democracia (DAHL, 2001, p. 189).

Por último, assinala o autor: “A democracia tem pelo menos dez vantagens [...] em relação a qualquer alternativa viável” (DAHL, 2001, p. 58). *Qualquer alternativa viável* pode-se ler: socialismo.

Ao contrário do posicionamento de Dahl, demonstra Coutinho (2000, p. 67-68, grifo do autor): “*só uma sociedade sem classes – uma sociedade socialista – pode realizar o ideal da plena cidadania, ou, o que é o mesmo, o ideal da soberania popular e, como tal, da democracia*”. Nessa direção, este último continua a dissertar sobre quais os caminhos (as objetivações institucionais) que possibilitam em nível mais amplo a realização do valor universal da democracia (ou melhor, da democratização) no mundo contemporâneo. O autor responde argumentando que é necessário integrar os *organismos populares de democracia de*

base aos mecanismos tradicionais de representação indireta (os parlamentos); em outras palavras, garantir a *articulação entre democracia direta e democracia representativa*. Afirma:

Se se mantiverem abertos à pressão daqueles organismos populares, os parlamentos podem adquirir uma nova função: podem ser o local de uma síntese política das demandas dos vários sujeitos coletivos, tornando-se assim a instância institucional decisiva da expressão da hegemonia. Aos que desconfiam dessa mediação institucional, apostando numa fetichização da democracia direta, cabe lembrar que tal instância de síntese geral é imprescindível se não se quer que os sujeitos coletivos (ainda que sejam representativos dos setores populares) se coagulem no nível da defesa corporativa de interesses puramente particulares. Onde não existir uma instância democrática capaz de efetuar tal síntese, um seu sucedâneo terminará sendo produzido ou pela burocracia estatal ou pelo mercado, ou por ambos, o que conduz ou a um pseudo-socialismo ou à conservação do capitalismo (COUTINHO, 2000, p. 33).

Para tanto, o autor defende que é preciso uma *radicalização da política de reformas* cujo objetivo deveria ser a conquista do consenso político que é fundamental para que se alcance as *reformas de novo tipo*, estas que devem ser estruturais e ter por finalidade a construção progressiva de *uma nova lógica de acumulação* que não gire em torno do lucro e do consumo estritamente individual, mas da ampliação do bem-estar social e do consumo coletivo. Desta forma, argumenta Coutinho (2000), é preciso que haja mudanças no estatuto da propriedade, com um verdadeiro controle público dos setores mais importantes da economia, fazendo com que o setor público “se torne o setor hegemônico, o que implica conceber também a propriedade como um direito social” (p. 46).

Para o autor, a verdadeira política de reformas que se volte para a superação do capitalismo exige uma transformação radical no aparelho do Estado, o que requer uma modificação da direção política com o efetivo controle das instâncias do Estado pelas *forças renovadoras*, havendo uma desburocratização do fazer político o que equivale a um maior protagonismo político dos sujeitos sociais. Nesse aspecto, a política de reforma baseada numa democracia de massas¹⁸⁴ pode permitir a gradual superação do capitalismo. Em síntese,

¹⁸⁴ O conceito de *democracia de massas* é, segundo Coutinho (2000, p. 62), do marxista italiano Pietro Ingrao e quer significar a articulação entre os organismos representativos e os organismos de base (de natureza participativa). Aquele autor argumenta que a “democracia de massas” corresponde a um projeto de sociedade que se põe em oposição ao projeto “liberal-corporativo” o qual corresponde às propostas econômicas do projeto

Coutinho (2000, p. 47, grifo do autor) sentencia que: “*Um reformismo que tem como objetivo explícito aprofundar a democracia e superar o capitalismo é um reformismo revolucionário*”¹⁸⁵.

A fala de Santos Júnior (2004, p. 124), ao analisar os desafios da democracia e governança local no Brasil, parece ir ao encontro das proposições de Coutinho, acima referidas:

Assim, encontramos no projeto do socialismo democrático a energia utópica e a referência necessária para um projeto de transformação profunda da sociedade capazes de gerar novos projetos civilizatórios, baseados nos valores da solidariedade, da justiça, da liberdade e da igualdade, e de efetivamente garantir a democracia política, social e econômica.

É nesse *ambiente teórico (político)* - evidentemente com maior ou menor grau e também com divergências e concordâncias - que os partidos, os intelectuais e os dirigentes políticos do campo da esquerda, bem como os movimentos sociais constroem expectativas em torno das administrações locais (notadamente as vinculadas a esse campo), especialmente as

neoliberal e que é expressão da hegemonia burguesa. Trata-se de uma disputa política que requer a “participação política organizada do conjunto da cidadania, condição mesma para o êxito do projeto” (COUTINHO, 2000, p. 100). A democracia de massas expressa o conjunto de interesses das classes subalternas e constitui-se em um caminho possível para a construção do socialismo. “Condição para isso, decerto, não é a minimização do Estado, mas sim sua **democratização radical**, o que implica reformas substantivas que convertam os aparelhos estatais, inclusive os econômicos, em instrumentos privilegiados do predomínio do interesse público (ou comum) sobre o interesse privado (ou corporativo) [...]” (idem, p. 101, grifo meu).

¹⁸⁵ Um interessante trabalho no campo da tradição marxista – de viés gramsciano - que se debruça na análise da relação entre democracia e a teoria social de Marx é o de Guimarães (1999). Sua argumentação busca esclarecer a inconsistência da tese liberal de que há uma incompatibilidade de fundamentos entre o marxismo e a democracia. Para tanto, analisa as teses de Benedetto Croce, Max Weber, Karl Popper e Norberto Bobbio, que, segundo o autor representam (sob diferentes aspectos) “ápices da inteligência liberal” (p. 13) e como tal se detiveram em indicar as antinomias entre o determinismo histórico presente no marxismo e a cultura democrática. Em vista de extrair os elementos da crítica liberal em direção ao marxismo, o autor procura apreender o significado das tensões deterministas presentes na obra de Marx e de alguns autores marxistas (Engels, Kautski, Plekanov, Lukács, Gramsci, dentre outros). Demonstra que a obra original de Marx “*não pode ser enquadrada de forma rigorosa em uma concepção determinista da história*” (p. 252, grifo do autor) e que só há incompatibilidade de fundamentos entre democracia e marxismo se este for analisado a partir de uma concepção determinista da história. Acredita o autor que embora haja ambigüidades e impasses dentro da cultura marxista acerca da relação entre marxismo e democracia, é possível vislumbrar um campo teórico do marxismo (como ele diz, crítico e renovado) que aponte para um projeto democrático crítico e alternativo à democracia liberal. “A superação do impasse existente entre marxismo e democracia certamente não é apenas um problema teórico. Passa por experiências históricas de largo espectro e de implicações duradouras, pela rearticulação de movimentos sociais e de trabalhadores em torno de novos projetos emancipatórios em choque com as estruturas de dominação capitalista. Supõe decisivas batalhas no campo político-cultural e a emergência de uma nova hegemonia de valores civilizatórios. Tem necessariamente que se inscrever nos grandes dilemas e contradições do mundo contemporâneo, da globalização e dos novos paradigmas tecnológicos. E, sobretudo, teria que ser concebido desde o início como um movimento crítico e de resistência à hegemonia liberal prevalecente” (GUIMARÃES, 1999, p. 260).

administradas pelo Partido dos Trabalhadores que ganharam força política desde os fins dos anos 80 e particularmente nas eleições do ano 2000¹⁸⁶.

Aqui é preciso que se faça uma observação: quando se fala em *ambiente teórico (político)* não se está afirmando que havia hegemonicamente dentro do Partido dos Trabalhadores a opção por um projeto de democratização balizado na perspectiva socialista, embora esta opção pudesse ser vislumbrada por alguns segmentos do PT¹⁸⁷. Todavia, o fato de a cidade de Belém ser administrada por esse Partido cujo projeto de governo (conforme se verá no capítulo seguinte) referenciou-se (ainda que em nível de discurso governamental) por ideais de democratização socialista, exige que se faça a remissão a essas discussões (ainda que polêmicas) no âmbito dessa legenda partidária a fim de apreender seu significado no plano teórico e político.

Nessa direção, o Instituto Cidadania juntamente com a Fundação Perseu Abramo e a Secretaria Nacional de Formação do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores realizaram o Seminário “Socialismo e democracia”, ocorrido em dois momentos (nos anos de 2000 e 2001). Pode-se considerar esse seminário como uma expressão das discussões antes referidas que buscavam construir os vínculos entre democracia e socialismo e como uma manifestação da opinião de intelectuais progressistas e militantes políticos alinhados, *naquele período*, ao Partido dos Trabalhadores¹⁸⁸. Os resultados do seminário foram publicados na

¹⁸⁶ Deve-se registrar que nesse momento havia também uma forte expectativa em função da eleição presidencial que seria em 2002, onde o Partido dos Trabalhadores reunia possibilidades de ser vitorioso, como de fato aconteceu.

¹⁸⁷ O professor Carlos Nelson já chamava atenção no ano 2000 de que: “Hoje, porém, o PT corre o risco de ser hegemonizado por correntes que vêm negando explicitamente o socialismo (em nome de uma abstrata ‘democracia republicana’) ou que, embora continuem a prestar-lhe homenagens, fazem-no muitas vezes de modo puramente verbal” (COUTINHO, 2000, p. 19). Tudo leva a crer que a formatação dessa hegemonia no interior do Partido dos Trabalhadores tenha levado o eminente professor a declarar seu afastamento do referido Partido após a ascensão do governo Lula.

¹⁸⁸ O Seminário arregimentou parlamentares, intelectuais, lideranças de movimentos populares, da Central Única dos Trabalhadores, membros de equipe de governo, ONG e estudantes. Os temas apresentados com os respectivos expositores e debatedores foram (no primeiro semestre de 2000): “Socialismo no ano 2000 – uma visão panorâmica” (Marilena Chauí, Carlos Nelson Coutinho e Marco Aurélio Garcia); “Economia socialista” (Paul Singer e João Machado); “O indivíduo no socialismo” (Leandro Konder, Frei Betto e Lula); “Instituições políticas no socialismo” (Tarso Genro, Edmilson Rodrigues – ex-prefeito de Belém – e José Dirceu); “Classes sociais em mudança e a luta pelo socialismo” (Francisco de Oliveira, João Pedro Stedile e José Genoíno);

coleção “Socialismo em discussão”, cabendo uma reflexão sobre algumas das exposições (e debates) com vistas a apreender quais as expectativas políticas criadas em torno das administrações locais, onde se inclui a gestão petista na cidade de Belém.

Em linhas gerais, as exposições e os debates giraram em torno de discutir, em nível mais ampliado, as convergências entre democracia e socialismo, demarcando um posicionamento crítico e contrário às proposições neoliberais, reafirmando (em contraposição a essas proposições) a defesa do Estado de direito. Nesta angulação, os autores se detiveram, recorrentemente, no tratamento do tema da *democracia radical* (cf. COUTINHO, 2000), a qual - muito sinteticamente - corresponde a articulação entre os mecanismos de democracia direta e representativa, onde a temática da participação social (especialmente a partir das experiências do orçamento participativo) é indicada e defendida como um elemento fundamental da garantia dos direitos de cidadania, abrindo as possibilidades de uma construção democrática no âmbito local¹⁸⁹.

Na apresentação da coleção que registrou as palestras e os debates do segundo ciclo do referido Seminário (2001), o professor Francisco de Oliveira – um dos responsáveis pelo evento - afirmava que diante da vitória nas eleições municipais de 2000, era necessário examinar as questões concretas com as quais se defrontavam o movimento da esquerda no Brasil. Assim, diz o professor ao fazer referência às discussões do seminário:

“Globalização e socialismo” (Maria da Conceição Tavares, Eduardo Jorge e Emir Sader). No primeiro semestre de 2001 foram: “Perspectivas que a vitória das esquerdas nas eleições municipais de 2000 abre à construção do socialismo” (Luiz Inácio Lula da Silva, Marta Suplicy, Raul Pont e Luiz Dulci); “Perspectivas que o desenvolvimento local e a distribuição de renda abrem à construção do socialismo” (Celso Daniel, Ladislau Dowbor, Marina da Silva e Miguel Rosseto); “O orçamento participativo como um dos pressupostos políticos da construção do socialismo” (Olívio Dutra e Maria Victória Benevides); “Papel dos sindicatos e cooperativas ante as mudanças nas classes sociais e suas lutas, na perspectiva do socialismo” (Fernando Haddad, Gilmar Mauro, João Felício e Ricardo Antunes); “A luta pela terra e a organização dos assentamentos como contribuição para a construção do socialismo (Plínio de Arruda Sampaio, José Graziano da Silva; “Perspectivas que a revolução microeletrônica e a internet abrem à luta pelo socialismo” (Laymert Garcia, Bernardo Kucinski, Maria Rita Kehl e Walter Pinheiro; “Alternativa socialista ante a globalização financeira” (Reinaldo Gonçalves, João Sayad, Ronald Rocha e Tânia Bacelar).

¹⁸⁹ Vale ressaltar que no período em que foi realizado este seminário, havia uma *tendência* (corrente política) dentro do Partido dos Trabalhadores denominada de *democracia radical*, liderada por José Genoíno, a qual foi, posteriormente, incorporada pela *tendência do campo majoritário*. Esta distinção é importante para esclarecer que nesta tese não se está tratando da referida tendência e, sim, das discussões feitas em torno da *temática democracia radical* (feitas, aliás, em sua maioria por dirigentes do PT de diferentes correntes internas).

A abordagem das questões concretas juntou as urgências de curto prazo com a perspectiva histórica mais ampla do futuro. Por isso os vários temas foram trabalhados, sempre, perguntando-se quais são suas interações com o socialismo. De modo que as gestões da esquerda não devem ser apenas o breve ciclo de uma administração, mas precisam também realizar concretamente, na vida cotidiana das cidades, das cidadãs e cidadãos, uma mudança cujo nome histórico é socialismo. Não para um dia qualquer posterior à revolução, mas diuturnamente. Desse modo, a perspectiva histórica do socialismo ajuda, orienta e valoriza medidas simples, ao alcance da cidadania, sem a grandiloquência dos grandes eventos, mas preparando-a para seu auto-governo (OLIVEIRA, 2002, p. 8)¹⁹⁰.

Debatendo sobre os “Fundamentos para um projeto de instituições políticas no socialismo”, o ex-prefeito de Porto Alegre - Tarso Genro¹⁹¹ - afirma que é necessário reinventar a democracia para reconquistar a confiança da maioria dos membros da sociedade nas instituições políticas do Estado democrático, tendo em vista a construção da *democratização radical*. Para tanto, há que se criarem, na concepção de Genro (2001), formas de ação e organização que possibilitem a formação de uma esfera pública, popular, democrática e não-estatal que acompanhe a atuação do Estado provocando neste uma profunda reforma.

Nesta medida, Genro (2001) defende que as *instituições de democracia direta* (como é o caso do Orçamento Participativo) são fundamentais para a construção democrática, sendo capazes de, processualmente, dar uma dimensão nova à cidadania formal. Para o autor: “[...] o campo fértil para iniciar tais processos são a produção e o controle do orçamento público e, também, as decisões e o controle público sobre as políticas públicas de largo alcance [...]” (p. 17).

¹⁹⁰ Outro idealizador do Seminário Socialismo e Democracia, Antonio Candido, assim afirmou no prefácio da coleção referente ao primeiro ciclo do seminário (realizado em 2000): “Esperemos que esses seminários sejam o começo de uma atividade permanente, que ajude o PT a conservar sua capacidade de luta política correta. Mesmo porque, na diversidade de nossas tendências internas, há um grande ponto de encontro, que mantém nossa comunhão e nossa solidariedade fraternal acima das diferenças: esse ponto de encontro é precisamente o socialismo” (CANDIDO, 2001, p. 10).

¹⁹¹ Tarso Genro foi vice-prefeito na primeira administração petista em Porto Alegre (1989/1992) e prefeito desta cidade por três mandatos consecutivos (1993/1996; 1997/2000; 2001/2004).

Na seqüência da exposição de Tarso Genro, o ex-prefeito de Belém – Edmilson Rodrigues¹⁹² – considera importante ao Partido dos Trabalhadores refletir sua concepção de socialismo e debater sobre a ocupação dos espaços institucionais do Estado. Para ele a formação de uma nova sociedade requer o permanente exercício da participação democrática, com a formação de sujeitos políticos coletivos, que em outras palavras, significa a construção da *democracia radical*. Nesse aspecto, diz Rodrigues (2001, p. 27):

[...] os processos de ação que pretendam participar na construção de um mundo socialista pressupõem, acima de tudo, o fim de qualquer medo de ter o povo como sujeito político; deve-se ampliar ao máximo a participação decisória do povo. Nesse sentido, tenho grande afinidade com a proposta de se refletir sobre e fomentar a criação de esferas públicas não-estatais. As experiências de Orçamento Participativo criam esferas que tensionam a institucionalidade [...].

Na mesma mesa de debates, José Dirceu¹⁹³ argumenta que o socialismo não deve ser apenas conquistado, mas construído. Lembrando as resoluções do I Congresso do Partido dos Trabalhadores¹⁹⁴, o autor afirma que é preciso *radicalizar a democracia*. Por isso, mais que uma reforma política é necessária que haja a combinação da democracia representativa com a democracia direta. Os instrumentos de consulta popular (a exemplo do plebiscito e do

¹⁹² Edmilson Rodrigues foi prefeito de Belém por duas gestões seguidas (1997/2000 e 2001/2004).

¹⁹³ José Dirceu foi deputado estadual em São Paulo (1987/1990) e deputado federal por duas vezes (1991/1994 e 1999/2002).

¹⁹⁴ Um trecho dessa resolução diz que: “Para o PT, o socialismo é sinônimo de **radicalização da democracia**. Isso quer dizer que a concepção de socialismo do PT é substancialmente distinta de tudo que, enquanto concepção, vimos concretizado em todos os países do chamado *socialismo real* [...]. É por isso que encaramos a democracia política, econômica e social como base constitutiva da nossa sociedade. O socialismo pelo qual o PT luta prevê, portanto, a existência de um Estado de direito no qual prevaleçam as mais amplas liberdades civis e políticas, de opinião, de manifestação, de imprensa, partidária, sindical etc.; **em que os mecanismos de democracia representativos, libertos da coação do capital, devem ser conjugados com formas de participação direta do cidadão** nas decisões econômicas, políticas e sociais [...]” (apud DIRCEU, 2001, p. 31-32, grifo meu). Fazendo referência à concepção de governo elaborada pelo Partido dos Trabalhadores, a qual ficou conhecida como o “modo petista de governar”, Santos Júnior (2001), com base em Bittar (1992), argumenta que essa forma de governar prioriza, entre outros aspectos, o fomento à participação social afirmando a necessidade de articulação entre democracia representativa e as formas diretas de representação da sociedade, além da inversão de prioridades quanto à aplicação de recursos públicos tendo em vista o atendimento das áreas mais carentes de serviços urbanos básicos.

referendo), a participação no orçamento participativo e nos conselhos populares deve-se configurar em “controle social do Estado pela cidadania”¹⁹⁵ (DIRCEU, 2001, p. 34).

Refletindo sobre o “Poder local e socialismo”, Celso Daniel¹⁹⁶ demonstra que no âmbito local torna-se possível realizar algumas iniciativas inovadoras, a exemplo da prioridade nos investimentos sociais, o fomento à participação popular e o orçamento participativo. Contudo, é preciso, segundo o autor, que as gestões de esquerda orientem-se por referenciais socialistas. Para Daniel (2002) deve-se pensar na construção de uma sociedade socialista tendo como ponto de referência a *radicalização da democracia*. Nesta medida, o autor aponta que as administrações locais devem criar condições que viabilizem o “encontro entre democracia direta e democracia representativa” (p. 29). O autor assegura que na esfera local é possível colocar em prática princípios socialistas e que

Do ponto de vista das referências da gestão local, parto da idéia de que o que está colocado diante da gestão local são diferentes alternativas, por exemplo do desenvolvimento local, da distribuição de renda, da participação da comunidade e assim por diante. E estou tomando como base uma contraposição que acredito que devemos fazer, no nível local, com as idéias neoliberais e com toda a herança de autoritarismo e dependência que temos no Brasil – além de um poder administrativo combinado com clientelismo que é muito sólido no Estado brasileiro (DANIEL, 2002, p. 32).

Na seqüência da fala de Celso Daniel, Miguel Rossetto¹⁹⁷ comenta que uma administração local que se entretença com as estratégias de transformação socialista deve ter como princípio uma *profunda radicalização da democracia*, o que implica em reconstruir o espaço estatal ampliando o processo de controle social, com base na idéia central de participação popular. Trata-se de construir novas relações políticas com a inversão de pautas e agendas que devem ser sustentadas com a permanente mobilização popular.

¹⁹⁵ Continua afirmando que “o tema das instituições políticas no socialismo é muito importante para nós. E estou convencido de que o nosso caminho é a **radicalização das conquistas democráticas** que a humanidade construiu e sua combinação com a democracia direta [...]” (DIRCEU, 2001, p. 35, grifo meu).

¹⁹⁶ Celso Daniel foi eleito três vezes Prefeito de Santo André (1989/1992; 1997/2000 e 2001/2004). Em janeiro de 2002 foi assassinado em São Paulo.

¹⁹⁷ Miguel Rossetto foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores; Secretário de Formação Política e Secretário de Política Sindical da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no período de 1992 a 1994. Foi eleito Deputado Federal, em 1996 e, Vice-Governador do Rio Grande do Sul, em 1998.

Participação popular, portanto, como instrumento de incorporação na política real, na definição das políticas reais, das grandes maiorias excluídas. E, portanto, o conceito de democracia participativa, direta, associada a um conceito de democracia representativa, guarda não uma neutralidade em si, mas uma relação de diálogo direto com uma estratégia de construção de um novo padrão de poder, capaz de viabilizar e capaz de sustentar um programa de transformações [...] (ROSSETTO, 2002, p. 61).

No seminário em questão, Olívio Dutra¹⁹⁸ dissertou sobre o tema “Orçamento participativo e a questão do socialismo”. Afirmou que o projeto desenvolvido em Porto Alegre teve por referência a experiência do orçamento participativo que permitiu um controle sobre a execução de políticas públicas e que, segundo Dutra (2001), foi a essência e o diferencial do projeto político implementado nesse município.

Para ele, a participação dos moradores da cidade nas decisões orçamentárias permite que se alterem as relações de poder à medida que há uma inversão de prioridades em que tais decisões deixam de ser tomadas, apenas, por governantes, grupos empresariais, especialistas e técnicos. Trata-se, na acepção de Dutra (2001), de um *processo de democratização radical* que inclui o protagonismo popular no interior do Estado.

O autor argumenta que a democracia tem por fundamento a participação popular direta, onde os cidadãos devem apropriar-se de informações referentes à administração e ao planejamento governamental para que tenham capacidade de influir nas decisões concernentes aos recursos públicos. “Assim, política e culturalmente, o orçamento participativo é também a negação da ideologia neoliberal e da hegemonia do pensamento único: prega e pratica o controle público sobre o Estado e se efetiva desde o início, de modo aberto e pluralista” (DUTRA, 2001, p. 09-10). Continua o autor a avaliar o orçamento participativo:

[...] se alguém afirmar – alguns o fazem – que o orçamento participativo é apenas uma forma mais organizada de os pobres disputarem entre si as migalhas do capitalismo ou, no máximo, uma ligeira primavera democrática, mas sem qualquer relação com o socialismo, estará inteiramente equivocado. Além de ser um aprofundamento e uma radicalização da democracia, também se constitui num

¹⁹⁸ Olívio Dutra foi Prefeito de Porto Alegre (1989/1992) e Governador do estado do Rio Grande do Sul (1999/2002).

vigoroso impulso socialista, se encaramos o socialismo como um *processo*, para o qual a democracia direta e participativa é elemento essencial, pois possibilita o fortalecimento da consciência crítica e dos laços solidários entre os explorados e os oprimidos, abrindo caminho para a apropriação pública do Estado e a construção de uma nova sociedade (DUTRA, 2001, p. 12, grifo meu em negrito).

Maria Victoria Benevides ao comentar a palestra de Olívio Dutra sinaliza que o tema do orçamento participativo está associado à discussão da democracia direta e é uma referência importante do Partido dos Trabalhadores em vista da construção do socialismo. Benevides (2001) discute sobre três premissas que considera essenciais na relação entre democracia direta e socialismo. Em primeiro lugar, expõe que há uma incompatibilidade radical entre democracia e capitalismo. Em segundo, que a argumentação em favor da democracia direta nas suas várias formas (dentre elas o orçamento participativo) não entra em conflito com a democracia representativa (não a exclui); há, pelo contrário, uma complementaridade entre democracia direta e representativa. Em terceiro, que os processos democráticos de caráter direto (como é o caso do orçamento participativo) devem ser considerados como parte da construção da sociedade socialista. Para a autora, tanto a democracia quanto o socialismo são processuais e, nesta medida, acredita que este último deva resultar do aprofundamento da democracia. Nesse sentido, assevera:

Quando alguém me pergunta se sou uma democrata radical, eu digo: sou. Radical de raízes, democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo. [...] além da radicalização da democracia, o orçamento participativo é um vigoroso impulso socialista, no sentido de que o socialismo é um processo no qual a democracia direta é essencial, como no controle público sobre o Estado e na participação popular no processo decisório (BENEVIDES, 2001, p. 24-25)¹⁹⁹.

As idéias propagadas no Seminário “Socialismo e democracia” são referências importantes para que se apreenda no nível teórico e político o enredo orientador da administração de cidades, isto é, quais as expectativas e os desafios postos às gestões locais vinculadas aos partidos de tradição de esquerda especialmente a partir de 2000, onde os

¹⁹⁹ Em seu livro “A cidadania ativa”, Benevides (2003) realiza um estudo sobre os mecanismos institucionais de participação direta (o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular) no âmbito da produção legislativa e nas políticas governamentais, os quais foram incorporados na Constituição Federal de 1988.

discursos dos intelectuais, dirigentes e militantes indicam o fomento à participação social como um elemento fundamental na formação dos processos democráticos²⁰⁰.

A partir dessas reflexões pode-se observar que no debate concernente à *gestão democrática de cidade*, há uma observância da utilização do tema da participação social, a qual tende a ser associada – pela maioria dos autores – aos *mecanismos de democracia direta* capazes de fortalecer os mecanismos de democracia representativa face aos ideais de cidadania e justiça social²⁰¹.

No interior desse debate, Ribeiro, A. C. T. (2000b) aponta que a referência à participação social geralmente aparece associada a três abordagens. Na primeira, a participação relaciona-se ao controle social dos gastos públicos no sentido de impedir desperdícios dos recursos governamentais provenientes da corrupção e desvios de verbas, que evidentemente reduz a possibilidade de proposição de políticas públicas para os moradores da cidade.

²⁰⁰ Vale registrar - para efeito de apreensão do projeto político desenhado especialmente pelo Partido dos Trabalhadores na perspectiva da gestão democrática - que o Instituto Cidadania realizou, a partir de outubro/2001, uma série de estudos e debates acerca da construção de um *Projeto de Reforma Política*. Os estudos foram apresentados em três seminários (em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre), onde participaram intelectuais e lideranças políticas de diversos partidos. Alguns dos estudos foram publicados no livro *Reforma Política e Cidadania*, organizado pela Prof^a. Maria Victoria Benevides e outros (São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003b). Na apresentação do livro, o então candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que durante o Seminário efetivado em São Paulo (em abril de 2002), o Prof. Francisco de Oliveira, que foi o Coordenador Geral do referido Projeto (agora ex-militante do PT) teria sintetizado os objetivos dos trabalhos nos seguintes moldes: “aperfeiçoar as instituições democráticas de nosso país, incluir mais cidadãos na vida política ativa, aprimorar a qualidade de representação política popular, aumentar a transparência da política para que o cidadão comum seja capaz de nela intervir como maior compreensão e cobrar regularmente a atuação de seus representantes, E, finalmente, combater a corrupção na administração pública e a promiscuidade entre os atores públicos e privados” (SILVA, 2003, p. 11). Uma observação: face aos últimos acontecimentos de corrupção envolvendo o Partido dos Trabalhadores, esta última frase tornou, no mínimo, esquizofrênica, a concepção e o desenvolvimento desse projeto político no governo Lula. E mais, os eventos recentes de corrupção tornam mais que compreensíveis o afastamento (e as atuais críticas) do Professor Francisco de Oliveira do/ao PT. Ainda na apresentação do livro, Luiz Inácio destacou que a consecução das reformas estruturais (no campo tributário, previdenciário, trabalhista e agrário), com destaque para a reforma política [importante observar que não cita a reforma urbana], seria imprescindível para “o fortalecimento da democracia e a permanente ampliação dos direitos de cidadania” (p. 12).

²⁰¹ Em respeito à relação entre gestão democrática e participação - no âmbito dessas discussões -, afirma De Grazia (2003, p. 56): “A gestão democrática da cidade dar-se-á fundamentalmente através do controle social e da participação da população organizada como condição para a conquista de direitos, da cidadania, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades.”

Na segunda perspectiva, a noção de participação é vinculada ao exercício da cidadania e à observância dos limites da democracia representativa. Nesta abordagem a participação é considerada um mecanismo de reivindicações de direitos, sendo que a atuação da sociedade organizada é imprescindível para alcançá-los. Segundo a autora, são incluídas nesta noção as “práticas político-administrativas, de cuja transformação dependeria a emergência de sujeitos ativos com capacidade de gerar alterações em estruturas burocráticas de governo e nas formas socialmente excludentes de exercício da política” (RIBEIRO, A. C. T., 2000b, p. 17).

Na terceira, a participação social é associada aos discursos que incluem as comunidades no âmbito do planejamento, particularmente do programa de intervenção. Nesta vertente, inclui-se a atuação das comunidades na execução (ou no acompanhamento da execução) de obras. A abordagem da participação, sob esse prisma, tem em conta o barateamento de custos e a articulação de projetos e/ou programas da área social (por exemplo, geração de emprego e renda, saúde e educação) com intervenções na área de infra-estrutura urbana (obras de saneamento).

Parece correto afirmar que a segunda acepção de participação social (indicada por Ribeiro, A. C. T. (2000b)) é mais aproximativa à noção de participação contida nas discussões referentes à *gestão democrática da cidade* que por sua vez associa-se aos desafios postos aos governos municipais quanto às possibilidades de construção dos processos democráticos²⁰².

As anotações pertinentes a este capítulo indicam que as determinações históricas, a base teórico-conceitual e as proposições do denominado *modelo democrático de gestão de cidades* estão alinhadas com a perspectiva concernente à *democratização*. Movem-se, portanto, no

²⁰² Ribeiro, A. C. T. (2000b, p. 32) demonstra a esse respeito que: “O fortalecimento da participação política nos níveis estadual e municipal, durante os anos 90, acontece numa conjuntura marcada por: redução de recursos para as políticas urbanas, déficit público, endividamento dos governos. Porém, também acontecem, nesta década, a afirmação de algumas gestões municipais inovadoras e democráticas, o desvendamento de soluções técnicas para o enfrentamento das carências urbanas, a multiplicação de agentes sociais e de formas de ação na cena urbana. Este nível de mudança produz alterações em exigências feitas aos movimentos sociais, às entidades de assessoria e às lideranças.”

campo dos debates que tecem críticas ao neoliberalismo e exponenciam os processos participativos – identificados como mecanismos de democracia direta (a exemplo do orçamento participativo) que fortalecem a democracia representativa – os quais devem contribuir para o controle e a formulação das políticas públicas, aumento da capacidade crítica dos cidadãos em respeito às decisões políticas sobre os rumos da cidade e para a ampliação dos direitos efetivos de cidadania.

Vale dizer, que as apostas (políticas) evidenciadas nesse projeto democrático foram construídas em torno da gestão municipal, notadamente aquelas administradas por partidos ligados à tradição de esquerda. Levando-se em consideração a experiência de gestão da cidade de Belém do Pará por uma (então) frente de esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, o capítulo seguinte volta-se a examinar, na particularidade histórica dessa cidade, um projeto político que se auto-denominou *democrático-popular*, com o objetivo de apontar em que aspectos o modelo desenhado e desenvolvido por essa administração petista foi colidente (*elementos de tensão*) e em que medida houve *compatibilidades* em relação às orientações do BID, o qual financiou uma intervenção urbanística em Belém - o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal -, através do Programa Habitar Brasil- BID.

Antes de adentrarmos no capítulo seguinte, é preciso que se faça *uma observação da maior importância*: é necessário não perder de vista que as discussões (antes referidas) feitas sobre as possibilidades de democratização na esfera local foram realizadas em uma conjuntura em que o PT constituía-se como um *partido de oposição*. Isto é, foram delineadas antes da ascensão de Lula ao Poder Executivo federal, que, como nos mostram os fatos recentes, afastou-se enormemente do conjunto dessas discussões, reduzindo (ou seria eliminando?) as apostas dos intelectuais e dos setores progressistas neste Partido (seja para governar o país, os

estados ou os municípios). Vejamos o que diz a esse respeito o professor Carlos Nelson Coutinho – que foi um dos maiores intelectuais e militantes (hoje, um crítico) do PT:

Com efeito, se examinarmos a evolução ideológica do PT, veremos que a velha proposta socialista e democrática, defendida (ainda que sem sempre de modo muito claro) desde a origem do partido, foi sendo progressivamente abandonada, substituída pela prioridade dada à conquista do governo a qualquer custo. É verdade, que esta prática eleitoralista e o conseqüente abandono do socialismo demoraram a aparecer explicitamente no nível do discurso. O chamado ‘campo majoritário’, que dominava e domina a direção do PT, continuou a tolerar que os documentos congressuais falassem de socialismo, de luta por uma nova hegemonia etc., embora sua prática já não mais correspondesse a este discurso [...] Com as vitórias eleitorais do PT, culminando na conquista da Presidência da República, essa lógica se expandiu também para os governos petistas: conservar o poder pelo poder passou a ser a única meta desta burocracia que empalmou o Partido. Isso explica as alianças espúrias que o PT passou a fazer com todo mundo, sobretudo com as forças do capital, em particular do capital financeiro. O abandono do socialismo como proposta estratégica e a burocratização da direção partidária estão assim na gênese da rede de corrupção que hoje envolve o PT e o governo: e não se trata de uma corrupção que vise apenas ao enriquecimento pessoal (embora isso também ocorra), mas de uma poderosa rede que tem por objetivo principal a conservação do poder governamental por esse aparelho burocrático (COUTINHO, 2005, p. 04-05).

Esse registro tem o objetivo de evitar que se faça uma interpretação a-histórica do real: Se as prospecções daqueles debates que vislumbravam processos efetivos de democratização na cena brasileira forem trazidas para análise atual, é possível que os intelectuais que se detenham a tal tarefa os identifiquem a um *deslumbre idealista*, afirmando, por conseqüência que aquele projeto (sintetizado em torno do modelo democrático de gestão de cidades) tenha perdido sua força política face aos acontecimentos acima referidos, sendo pouco provável sua realização (para o que somente o movimento da história poderá responder). Contudo, o fato desta tese “recortar” temporalmente o período em que o PT configurava-se como oposição, impõe que os elementos teórico-conceituais que iluminam sua reflexão - especialmente o capítulo seguinte, que trata da experiência da gestão petista na cidade de Belém – sejam *arrancados* daqueles debates acima apresentados.

4 A PROPOSTA DEMOCRÁTICA DE GESTÃO EM BELÉM: TENSÕES E COMPATIBILIDADES EM RELAÇÃO ÀS ORIENTAÇÕES DO BID PARA A GESTÃO DE CIDADES

A partir da segunda metade dos anos 90, a cidade de Belém, capital do estado do Pará, experimentou um projeto político de gestão de cidades que pode ser considerado legatário do processo de redemocratização brasileira verificado nos anos 80. Resultante da arregimentação de forças de diversos setores políticos locais - movimentos sociais e sindicais, partidos políticos, universidades, intelectuais - aquele projeto viria a expressar o anseio de vários segmentos sociais que através de lutas políticas (particularmente as lutas por moradia e educação) posicionavam-se criticamente em relação ao poder público municipal em busca do acesso e melhoria às/das políticas públicas.

Capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores, o governo municipal que foi iniciado em 1997, reeleito em 2000 e finalizado em 2004, desenvolveu um projeto autodenominado *democrático-popular* (o *Governo do Povo*) que se conecta, por muitas mediações, às discussões em torno do *modelo democrático de gestão de cidades*, tal como indicado no capítulo anterior. Referenciado, em nível de discurso, por ideais socialistas, esse projeto formatou-se com base nos princípios de *participação popular, transformação da cultura política local, democratização do Estado e inversão de prioridades*.

Nesse sentido, o arranjo político-institucional desse modelo de gestão democrática na cidade de Belém alinhou-se com as discussões – evidenciadas no capítulo anterior – que apostavam nas possibilidades da *radicalização da democracia*, materializada no incentivo à participação social (democracia participativa) como forma de fortalecer os mecanismos de democracia representativa, tendo em vista a ampliação dos direitos de cidadania.

Deve-se ressaltar que a temática da participação social configurou-se como a base de legitimidade política desse governo, sendo absolutamente recorrente nos discursos do gestor municipal (assim como nos da maioria dos que compunham o governo), nos documentos

oficiais, bem como serviu de referência para alguns projetos desenvolvidos pela Prefeitura, a saber: as conferências e o apoio à formação dos conselhos (de Habitação, de Saúde, de Saneamento, dentre outros), as assembléias do Orçamento Participativo (implementado no primeiro mandato) e o Congresso da Cidade.

Por outro lado, conforme afirmação feita no segundo capítulo desta tese, a Prefeitura de Belém no decorrer da primeira gestão habilitou-se ao financiamento de recursos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, via Programa Habitar Brasil-BID, para a execução de uma intervenção urbanística denominada *Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal*. O referido Programa (Habitar Brasil) – sintonizado com as orientações do BID para a gestão de cidades – salienta a importância da *participação social*, a qual - conforme observações realizadas no segundo capítulo – deveria ser materializada mediante a assinatura de um Termo de Adesão por 80% da população usuária, sendo pré-condição para a aprovação e liberação de recursos para o projeto urbanístico em questão.

Em nível mais complexo, a reflexão empreendida no segundo capítulo apontou que as agências multilaterais de crédito, particularmente o BID, têm prescrito uma série de orientações que giram em torno de um *modelo gestão de cidades* que – vinculadas ao tema da *reforma do Estado* - tendem a valorizar a administração municipal sob dois aspectos: a) inserir a cidade no âmbito da competitividade global, mediante a infra-estruturação urbana, facilitando a atração dos investimentos capitalistas e, b) dar suporte técnico e financeiro para que os governos municipais responsabilizem-se pela condução das políticas sociais em vista do agravamento das expressões da questão social, liberando o governo central para tratar dos assuntos referentes à área econômica, a exemplo da definição das metas de inflação e pagamento da dívida externa.

No interior desse *modelo de gestão* os governos municipais devem ser absolutamente eficientes na gerência dos recursos destinados às políticas públicas, motivo pelo qual o BID

referencia e orienta os processos de participação social à medida que, na acepção do Banco, a participação permite a melhor aplicação de recursos (no âmbito da eficiência/eficácia dos projetos). Pode-se considerar que esse tipo de participação, ao ser restrita ao indivíduo (a exemplo da assinatura do Termo de Adesão) e desconsiderar o diálogo com os diversos movimentos sociais existentes na cidade, tem uma perspectiva individualizada e individualizante e tende a facilitar a aceitação, pelos usuários, dos denominados *projetos mínimos*, que se caracterizam como setorizados e focalizados (sendo o foco principal os “pobres” da cidade) tendo em vista o alívio das tensões sociais e a negação da universalização de direitos, estando, portanto, amplamente vinculada à orientação de *reforma do Estado*.

Parece correto afirmar que existe uma agenda diferenciada quanto à proposição de políticas para as cidades: As orientações pertinentes às agências multilaterais movem-se no campo de debates que indicam os nexos de continuidade, *grosso modo*, entre democracia e capitalismo; enquanto que as discussões inerentes ao modelo de gestão democrática tendem a valorizar os processos democráticos, aproximando-se, entretanto, a ideais socialistas. Se isso é verdade, cabe a seguinte a indagação: em que medida as experiências de gestão democrática que ganharam força a partir do final dos anos 80 conseguem diferenciar-se das chamadas orientações neoliberais? Como os governos municipais financiados pelas agências multilaterais conseguem movimentar-se em vista da perspectiva da *radicalização da democracia*? Há divergências entre as requisições embutidas na liberação do financiamento e o desenvolvimento da política propriamente dita no âmbito local? Como e em que aspecto os governos municipais compatibilizam a agenda diferenciada em relação à participação social? Em nível do modelo de gestão de cidades que pontos são compatíveis e que pontos são divergentes?

Levando-se em consideração que o formato do projeto político implementado em Belém tem uma direção política que em seu conjunto está referenciado no modelo de gestão

democrática que prima por um tipo de participação social, considerada elemento chave para o acesso a direitos universais e levando-se em consideração que os projetos financiados pelo BID para a América Latina têm uma concepção de gestão de cidades na qual a noção de participação que - conforme assinalado no segundo capítulo - é um elemento importante no apoio às reformas estruturais que se materializam nas políticas mínimas, focalizadas e setorializadas e, portanto, contrária aos direitos universais, este capítulo apresenta as reflexões feitas sobre as *tensões e compatibilidades* entre as propostas de gestão de cidades e a noção de participação social desenhadas pelo BID e pela Prefeitura de Belém tendo como referência analítica o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, financiado pelo Banco, via Programa Habitar Brasil- BID.

A exposição da pesquisa empreendida sobre o objeto em questão seguirá, neste capítulo, no seguinte sentido: em primeiro lugar, demonstrar as determinações históricas referentes à ocupação urbana da cidade de Belém e os problemas urbanos dela decorrentes. Posteriormente a reflexão segue no intuito de apontar as determinações políticas que possibilitaram a aglutinação de segmentos sociais em favor da vitória eleitoral de uma frente de esquerda nessa cidade; o desenho do projeto de gestão de cidades na perspectiva democrática e a noção de participação social a ele vinculado. De forma mais aproximativa ao problema da pesquisa serão expressas as reflexões que se propõem a indicar, em nível de síntese, a aproximação às determinações mais complexas acerca das tensões e compatibilidades entre as propostas de modelo de gestão de cidades e a noção de participação social, moldadas pelo BID e pela Prefeitura de Belém, através da análise particular do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal.

Nesta medida, os itens a serem tratados neste capítulo são: 1) Recortes históricos da ocupação urbana de Belém: a formação das “baixadas”; 2) Lutas políticas em torno dos problemas urbanos em Belém; 3) A ascensão do “Governo Popular Democrático” à Prefeitura

Municipal de Belém: o projeto político para a gestão da cidade com base na participação social; 3.1) A formatação do projeto político: a concepção do modelo e metodologia de planejamento e execução de políticas municipais no primeiro mandato; 3.2) O segundo mandato e o aprimoramento da concepção do modelo e metodologia de planejamento e execução de políticas municipais; 3.3) A noção de participação social inerente ao modelo democrático; 4) Tensões e compatibilidades entre as orientações do BID (Programa Habitar Brasil) e o projeto político da Prefeitura Municipal de Belém: reflexões acerca dos modelos de gestão de cidades e do discurso da participação social e; 4.1) Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal: modelos de planejamento em confronto: entre as regras do Programa HBB e a proposta de gestão democrática.

4.1 RECORTES HISTÓRICOS DA OCUPAÇÃO URBANA DE BELÉM: A FORMAÇÃO DAS “BAIXADAS”

No contexto do domínio territorial amazônico pelos portugueses, foi construído em 1616 o Forte do Presépio (hoje denominado Forte do Castelo), o qual marcou a fundação da cidade de Belém (RODRIGUES, 1996). Os historiadores que tratam da ocupação dessa cidade tendem a indicar que a formação inicial de seu espaço foi marcada por dois fatores que influenciaram (e continuam a influenciar) a configuração da rede urbana e a requisição de políticas para os graves problemas urbanos deste município. Segundo Rodrigues (1998), tais fatores são: a condição topográfica (aspectos físicos da malha urbana) e a tendência histórica de ocupação.

Em relação ao primeiro fator tem-se a observar que o sítio urbano de Belém foi erguido sobre fontes hídricas formadas ao ocidente pelas baías de Guajará e de Santo Antônio, e à meridional pelo rio Guamá, possuindo em torno de 30 igarapés (RODRIGUES, 1998).

Abelém (1988) ressalta que o crescimento inicial da cidade sofreu influência dessa relação com o rio (Guamá) e com o oceano à medida que os primeiros bairros foram originados seguindo o vetor de acompanhamento do rio Guamá e da baía do Guajará.

O fato é que, do período de sua fundação até meados do século XVIII, Belém cresceu seguindo os contornos de rios (Fase Ribeirinha). Somente a partir da segunda metade do século XIX tem-se a diminuição da influência fluvial na constituição do espaço dessa cidade (denominada Fase de Continentalização) (ABELÉM, 1988). O que é importante registrar em relação aos aspectos topográficos é que, em função da relação com o rio, o crescimento urbano de Belém tornou-se bastante irregular.

Em relação ao segundo fator (a tendência histórica da ocupação), a cidade de Belém experimenta um significativo crescimento urbano em função do desenvolvimento da economia da borracha na Amazônia a partir da segunda metade do século XIX²⁰³. Segundo Rodrigues (1996) nesse período, essa cidade constituía-se como um centro dinâmico de exportação do látex o que a tornava atrativa em termos populacionais, particularmente em relação à população nordestina que migrava em busca de trabalho diante das secas existentes no Nordeste.

Corrêa (1987) demonstra que entre 1850 e 1920 a rede urbana amazônica apresenta uma nova dimensão devido à expansão da extração da borracha. A cidade de Belém, considerada à época a mais importante da região, ganha destaque no cenário amazônico, inclusive, com um crescimento demográfico considerável, ao atrair mão-de-obra para as atividades referentes à extração da borracha²⁰⁴.

²⁰³ A extração da borracha no Pará e na Amazônia na segunda metade do século XIX ganhou impulso à medida que alguns países da Europa e os Estados Unidos demandaram o referido produto para a indústria de artefatos de borracha o que a valorizou bastante em termos de preço, conformando o chamado “auge da economia gomífera.”

²⁰⁴ De acordo com Rodrigues (1996), em 1872 quando a economia gomífera ainda estava em expansão, a população de Belém correspondia a 22,52% da do estado do Pará, que por sua vez representava 2,77% do total populacional do Brasil, cerca de 9.930.478. Contudo, em período posterior, 1890, houve um refluxo demográfico tendo em vista que o número de habitantes dessa cidade representava apenas 15,24% da população do Pará, que à época significava

Correlato ao desenvolvimento da economia gomífera, a cidade de Belém passa por um processo de modernização de seu espaço, a qual refletia as novas tendências européias ligadas à industrialização e ao desenvolvimento das ciências²⁰⁵. Nesse aspecto, em 1858, o então Presidente da Província, Jerônimo Coêlho, propôs um Plano através do qual as áreas de expansão da cidade de Belém teriam um padrão regular de ocupação: abertura de vias e quarteirões, com maiores dimensões que os existentes na área mais central, arborização e pavimentação de ruas. Todavia, a influência européia no padrão urbano de Belém será exponenciada durante a administração do Intendente Antonio Lemos (1897-1911) que imprime modificações urbanísticas baseadas nos aspectos de beleza, saneamento e progresso; são criadas novas formas de organização do espaço urbano correspondentes às necessidades do ciclo da borracha (DERENJI, 1994).

Com base em Coimbra (1993), Rodrigues (1996) demonstra que durante o ápice do ciclo da borracha a cidade de Belém passou a ser considerada uma capital regional, com destaque para a implantação de importantes equipamentos de infra-estrutura e serviços urbanos, tais como: calçamento de ruas, instalação da rede de iluminação elétrica e linha de bonde, construção do cais do porto e da estrada de ferro Belém-Bragança, arborização de ruas (mangueiras)²⁰⁶.

19,34% (328.455) em relação à população nacional que girava em torno de 14.333.915. Esse quadro é novamente modificado na década seguinte, entre 1890 e 1900, quando a população de Belém foi duplicada.

²⁰⁵ Para Derenji (1994, p. 266) as reformas urbanas européias estavam ligadas ao conceito de modernidade. “Os conceitos de racionalidade, eficiência e progresso apóiam as necessidades técnicas dos planos de extensão ou remodelação. Oposições são construídas entre beleza/feiúra, saneamento/falta de higiene, atraso/progresso. [...] A decisão de elaborar um novo plano para as cidades, nasce em correspondência com uma fase particular de expansão econômica, durante a qual é diagnosticada uma crise urbana considerada ‘doença’ a ser ‘curada’, um descontrole a ser equilibrado [...]. Ainda que se impusesse, através das reformas, uma nova concepção de cidade vinculada a uma sociedade que se formava em moldes industriais e capitalistas, a modernidade pretendida se revestia assim de cientificidade e justificava-se a destruição de tecidos urbanos considerados como degradados ou ‘doentes’”.

²⁰⁶ Para Corrêa (1987, p. 53) os melhoramentos urbanos desenvolvidos em Belém deveriam espelhar as condições do poderio econômico dos comerciantes e seringalistas. “O Estado, expressão dos interesses vinculados ao comércio da borracha, investiu, sobretudo na organização do espaço urbano de Manaus e Belém, reorganizando-o, dotando de infra-estrutura, criando assim condições para que a euforia da fase áurea da borracha pudesse ser materializada.”

Ocorre que esse período marca também na história de Belém um vigoroso processo de segregação sócio-espacial. Rodrigues (1998) aponta que, influenciado pela tendência européia (acima referida) onde havia um temor diante da possibilidade das epidemias (peste negra, varíola, febre amarela, dentre outras), associada ao incipiente avanço da medicina e da engenharia sanitária, o Intendente Antonio Lemos desenvolveu uma política urbana marcada por um padrão higienista e de embelezamento.

Nesse sentido, tudo que fosse considerado “feio” teria que ser extinto da cidade. Desta forma, os “cortiços” e as barracas existentes, à época, foram demolidos e retirados da área central, pois estavam associados à insalubridade, à ausência de condições higiênicas e colocavam em risco a saúde pública, devendo ser substituídos por padrões “esteticamente corretos” (DERENJI, 1994).

Valente (2000) 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 urbanização - corresponderam aos interesses de uma elite formada em Belém com o *boom* da borracha, a saber, os seringalistas e os comerciantes. Nesse sentido, as obras públicas de arquitetura moderna existente na cidade tais como o mercado de ferro São Brás, a basílica de Nazaré, o Teatro da Paz, a praça da República, o mercado do Ver-o-Peso, o palácio Antonio Lemos, o palácio do Governo do Estado, dentre outras, são construções datadas desse período histórico. Por outro lado, houve um excessivo controle sobre a vida social, levando-se em consideração que aquele governo tinha por meta elevar a cidade de Belém ao padrão “civilizatório” europeu. Nesse aspecto, foram criados os códigos de posturas municipais, os quais tinham por objetivo disciplinar o uso do espaço urbano por parte da população, definindo regras de higiene e novos padrões comportamentais que representavam uma vigilância aos moradores da cidade, inclusive com o uso policial. As regras existentes

nos códigos proibiam, por exemplo: andar sem camisa nas ruas, apanhar mangas (muito comum em Belém devido à quantidade expressiva de mangueiras), a venda ambulante no centro da cidade, embriaguez nas ruas etc.²⁰⁷. O autor demonstra que:

Notamos que o projeto estético-urbanizador foi para poucos, na medida em que excluiu os segmentos populares da ordem urbana. As medidas adotadas pela intendência lealista obrigava os segmentos populares a demolir suas casas e construir novas, ou simplesmente abandonar suas áreas de moradia. Mendigos, prostitutas, menores ambulantes e vagabundos ficavam impedidos de circular no espaço das elites. Um decreto-lei de 1898, expedido por Lemos impedia a população de ‘dar gritos desnecessários’, sob pena de multa ou prisão. Na prática buscava impedir a manifestação de elementos da cultura popular como as rodas de sambas ou de carimbó, além de festas como a quadrilha de São João [...] (VALENTE, 2000, p. 06).

Dentre os vários aspectos herdados da política de Antonio Lemos para a cidade de Belém é necessário destacar que os planos urbanísticos - pensados até o limite da 1ª Léguas Patrimonial²⁰⁸ - priorizaram os terrenos de áreas firmes (altas) em detrimento das áreas alagadas. Abelém (1988) ressalta que os primeiros equipamentos urbanos realizados nessa cidade não levaram em consideração o saneamento das áreas hídricas, “deixando grandes áreas desocupadas, formadas por terrenos alagados ou alagáveis, de cotas baixas” (p. 36). Como afirma Rodrigues (1998, p. 103): “[...] Lemos, de braços abertos com suas obras de ‘embelezamento e saneamento’ de Belém, nas quais empenhou vultosos recursos, inclusive com empréstimos externos, preferiu fazer avançar a cidade pelos sítios secos e planos, atalhando os terrenos baixos”²⁰⁹.

²⁰⁷ De acordo com Derenji (1994, p. 269) as mudanças urbanas e na tipologia arquitetônica, ocorridas no período (1897/1911), foram estimuladas por uma legislação progressivamente cerceadora e excludente na medida em que impunha normas para a edificação que uma parcela da população não poderia atender. [...] Na prática a associação destas regras (legislação) eliminaria no meio urbano os temidos cortiços e barracas, ao proibir materiais como palha e barro, investiria contra a casa térrea, predominante nas construções coloniais, e obrigaria a reformar todas as fachadas ao impor platibandas.

²⁰⁸ “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 atual bairro do Marco constitui-se no limite dessa Primeira Léguas (TRINDADE JR. 1997, p. 22, grifo do autor).

²⁰⁹ Trindade Jr (1997) destaca que nesse período vários trechos de áreas alagadas da cidade foram aterrados (e não saneados).

Rodrigues (1996) aponta que esse tipo de intervenção urbanística ao desconsiderar o saneamento das áreas alagadas/alagáveis ocasionou enormes problemas de habitação, saneamento e infra-estrutura.

Nos primeiros vinte anos do século XX - levando-se em consideração que Belém ainda estava ligada à expansão da economia gomífera - a cidade experimentou um novo crescimento populacional representando 24,06% da taxa demográfica do estado do Pará, que por sua vez havia alcançado um crescimento de 120,84% em relação aos números nacionais: 30.635.605 habitantes (RODRIGUES, 1996).

Entretanto, o período compreendido entre 1920 e 1940 apresenta um decréscimo no crescimento populacional em Belém. Se entre 1870 e 1920, os números demográficos apontavam crescimento de 30 mil para 236 mil habitantes; esses números caíram para 209 mil habitantes em 1940. Esse decréscimo, por sua vez, refletiu a chamada decadência do ciclo da borracha²¹⁰, que provocou uma diminuição no crescimento da economia. Por esse motivo, houve uma crescente emigração de parcela da força de trabalho que ficara sem ocupação na cidade (BORGES, 1992).

De acordo com Rodrigues (1998, p. 105), nas primeiras décadas do século XX a cidade de Belém “podia satisfazer sua expansão evitando as áreas alagadiças, tanto pelo seu contingente demográfico, quase estacionário após o declínio da borracha, quanto pelas possibilidades oferecidas pelo planejamento urbanístico de Lemos [...]”. Entretanto, diz a autora, esse processo de expansão urbana baseado na ocupação dos terrenos de cotas altas em detrimento das áreas baixas começa a ser modificado a partir dos anos 40 (do século XX).

Essas modificações iniciam-se a partir do advento da Segunda Guerra Mundial quando a cidade de Belém apresenta um crescimento populacional em função do “segundo ciclo da borracha”. Isso porque o governo americano, impedido de comercializar a borracha asiática

²¹⁰ Segundo Borges (1992), a decadência do “ciclo da borracha” ocorreu à medida que as indústrias da Europa e dos Estados Unidos, ao conseguir um preço mais vantajoso que os da produção extrativa da Amazônia, passaram a consumir a borracha produzida na Ásia por holandeses, franceses e ingleses.

que era fundamental à indústria bélica, realizou com o Brasil os chamados “Acordos de Washington”, através dos quais aquele governo teria exclusividade ao acesso do produto ao mesmo tempo em que injetaria recursos financeiros na extração da borracha. Observa-se que entre 1940 e 1950 a população de Belém passa por um novo crescimento: de 206.331 para 254.494 habitantes²¹¹. Mesmo assim esse crescimento não foi tão significativo para a urbanização da cidade, se comparado aos outros períodos.

Durante os anos 50-70 (do século XX), a população de Belém sofre um significativo processo de crescimento de 387.565 habitantes acompanhando os níveis de crescimento populacional do estado do Pará. Esse processo vincula-se, entre outros, à implantação do Plano de Metas e à inauguração da Rodovia Belém-Brasília que colocava Belém como uma importante cidade no meio regional e nacional, isso porque passa a desempenhar as funções “de capital cultural, administrativa e econômica regional, consolidando sua vocação de tornar-se uma metrópole, ainda que sua metropolização amplie uma série de problemas urbanos que ao longo da história vêm se acentuando [...]” (RODRIGUES, 1996, p. 126).

Ressalte-se que esses problemas intensificam-se à medida que a construção da Belém-Brasília cria um paradoxo: aproximou a região, em termos econômicos, ao Sul e Sudeste (tradicionalmente mais desenvolvidos) ao mesmo tempo em que provocou um aumento entre as diferenças regionais, desagregando as fracas indústrias locais como as de Belém, tendo em vista que os produtos manufaturados de outras regiões tiveram acesso facilitado na Amazônia, o que contribuiu para uma relação desvantajosa no que se refere à concorrência dos produtos²¹².

²¹¹ Rodrigues (1996) afirma que nesse período foi implantada uma importante base aérea vinculada ao centro urbano por uma rodovia asfaltada, o que possibilitou, dentre outros, a ocupação urbana de novas áreas. Foram construídas, também, hospedarias para imigrantes, geralmente, os nordestinos; bem como foi implantada a sede do recém-criado Banco de Crédito da Borracha, denominado, hoje, de Banco da Amazônia, o que contribuiu para o fluxo de muitos trabalhadores para Belém.

²¹² Para Borges (1992) a partir dos governos militares, a economia amazônica passa por relevantes modificações (que refletiram negativamente na vida dos trabalhadores) com a utilização da política de incentivos fiscais na região. Nesse contexto o governo pretendia instalar uma frente capitalista que não levava em consideração os interesses econômicos locais e as demandas da população regional. Ao invés de otimizar a retenção da renda

O crescimento demográfico evidenciado a partir dos anos 40 e, especialmente, entre os anos 50-70, aliado à migração campo-cidade (para Belém) provocou uma modificação no vetor de ocupação urbana que redundou em sérios problemas urbanos que marcaram (e marcam ainda hoje) a história de Belém. Trata-se da ocupação das áreas alagadas (que são conhecidas como baixadas²¹³) por um significativo contingente populacional. Parcela da classe trabalhadora que no primeiro momento da expansão urbana ainda conseguia alocar-se próximo ao centro, foi gradativamente ocupando as baixadas, que são áreas alagadas da cidade. Com isso há uma alteração naquele eixo de crescimento configurado pelo contorno dos acidentes hídricos e densificação das terras altas: o alagado passa a ser alternativa de moradia para aqueles que não poderiam pagar para morar nas terras altas e com infra-estrutura urbana.

Os registros históricos apontam que o processo de ocupação das baixadas desenvolveu-se na década de 50, intensificando-se na década de 60. Naquela década – conforme registrado acima – Belém passa por um crescimento populacional significativo o que irá contribuir para a ocupação das áreas de baixadas. Diversas dessas áreas, que antes eram locus de atividades agro-pastoris, foram ocupadas por parcela da classe trabalhadora, na maioria formada de migrantes, para os quais a ocupação das referidas áreas significava não só a possibilidade de solucionar o problema da moradia como a formação de estratégias de sobrevivência na cidade de Belém (TRINDADE JR., 1997)²¹⁴. Como ressalta Abelém (1988, p. 39):

gerada, essa política de incentivos propiciou aos capitalistas de fora da região acumular capital e terras; além disso a expectativa de geração de empregos foi frustrada, ocorreram fortes conflitos fundiários pela posse da terra, inclusive com mortes e desaparecimento de pessoas; provocando, ainda uma séria devastação dos recursos naturais existentes.

²¹³ Segundo Trindade Jr. (1997, p. 22) as baixadas de Belém “são áreas inundadas ou sujeitas às inundações - decorrentes, em especial, dos efeitos das marés - e ficaram conhecidas, principalmente a partir da década de 60, por serem espaços de moradia das camadas sociais de baixo poder aquisitivo.”

²¹⁴ Segundo Trindade Jr (1997, p. 30) “A imagem que se tem das baixadas, a partir da experiência cotidiana da vida urbana, está diretamente relacionada à precariedade de moradia e dos equipamentos de consumo coletivo que apresentam. Em decorrência disso, a baixada passa a ser considerada o ‘espaço sem cidadãos’, independente das condições do sítio urbano”. Para o autor, a imagem das baixadas associa-se à favelização das condições de moradia de parte da população no espaço urbano de Belém.

Com a corrida do campo para a cidade e de cidades menores para a capital, além da pressão exercida pela população nativa sem condições econômicas, o problema habitacional se agrava, as áreas alagadas de Belém, ‘as baixadas’, vão se transformando em enormes ‘favelas’.

Assim, as áreas de baixadas passam a ser um espaço de conflitos e campo de luta pela moradia, no qual são gerados processos de reivindicações coletivas em torno do direito de morar. Na história da expansão urbana da Região Metropolitana de Belém²¹⁵, aquelas áreas destacam-se como um vetor de ocupação do espaço urbano por parte dos trabalhadores, sendo que até a primeira metade da década de 70 essa ocupação atingia basicamente os bairros localizados na 1ª Léguas Patrimonial²¹⁶.

A partir da década de 70 (do século XX), o número de habitantes da cidade de Belém novamente será acrescido. A cidade supera, em termos populacionais, o índice de crescimento do estado do Pará em 50%; passa de 402.170 para 642.514 habitantes. Dessa vez o índice de crescimento demográfico belenense está relacionado ao processo migratório advindo, em sua maioria, dos conflitos fundiários ocorridos no interior da Amazônia. Rodrigues (1996, p. 128), com base em Corrêa (1989), afirma que 68,28% das pessoas que migraram para Belém durante a década de 70 eram originários do próprio Pará. Isso representava “um indício claro de que a região metropolitana passou a exercer uma grande atração para as populações trabalhadoras expulsas do campo pela expansão capitalista”.

A cidade de Belém inicia a década de 80 com aproximadamente 950.000 habitantes. Durante a primeira metade da referida década a cidade apresenta índices populacionais

²¹⁵ A Região Metropolitana de Belém, conforme Lei Complementar Federal, nº 14 de 08.06.1973, era composta pelos municípios de Belém e Ananindeua. Em 1995, através da Lei Estadual nº 5.907 de 19.10.1995, os municípios de Marituba e Benevides foram incorporados a esta Região Metropolitana; além do município de Santa Bárbara (Lei Complementar nº 27 de 19.10.1995) (ALVES, 1997).

²¹⁶ Sobre a ocupação das áreas de baixadas em Belém, o documento da Prefeitura de Belém (2001a, p. 109) diz que: “Constituídas por terrenos cujas curvas de nível não ultrapassam a cota 4,0m, as baixadas foram ocupadas pela população de baixa renda, principalmente a partir os anos 50, quando as terras altas disponíveis na ‘Primeira Léguas Patrimonial’ tornaram-se escassas. Por estarem localizadas próximas ao principal centro de comércio e serviços da cidade, se constituíram na alternativa mais viável à população de baixa renda, pois, em função da proximidade das áreas centrais, onde se concentram os empregos, os custos de deslocamento casa-trabalho eram mais baixos. Além do mais, como essas áreas não eram dotadas de serviços e equipamentos urbanos não havia a necessidade de pagamento de taxas e tributos.”

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%.

Em termos de expansão urbana, a partir da segunda metade da década de 70, Belém registra um novo vetor de urbanização, desta vez por um expressivo processo de ocupações de terra que contribuiu para o extrapolamento dos limites da 1ª Légua Patrimonial avançando em direção ao eixo da Rodovia Augusto Montenegro e BR-316 (BORGES, 1992). Durante a década de 80 e início dos anos 90²¹⁷, a ocupação urbana, pela via das ocupações de terra, continuou seguindo o referido eixo configurando a expansão para o município de Ananindeua²¹⁸. Rodrigues (1998, p.106) ao sintetizar o processo de expansão urbana de Belém desde os anos 40 afirma que:

A propósito da expansão urbana da RM Belém, desde a década de 1940, há uma classificação freqüentemente usada [...], com as seguintes modalidades de ocupação: 1) propagação de vilas e passagens nas terras altas através do parcelamento das grandes propriedades típicas do auge econômico da borracha [...]; 2) a ocupação dos alagados; 3) a ultrapassagem do cinturão institucional⁽²¹⁹⁾ com a localização de novas indústrias, a ocupação espontânea, inclusive com invasões, e a implementação de projetos habitacionais (loteamento e conjunto) nas áreas rurais de Belém e Ananindeua.

Em nível censitário, a cidade de Belém possui, atualmente, 1.279.861 habitantes. Se forem considerados os dados de toda a Região Metropolitana de Belém, esses números sobem

²¹⁷ Em 1991, Belém chega a 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, conforme dados acima expostos.

²¹⁸ Em 1995, havia na Região Metropolitana de Belém em torno de 190 áreas de ocupações de terra sendo que 62% encontravam-se no município de Ananindeua e apenas 38% em Belém. O que demonstra o aspecto da segregação sócio-especial, onde as áreas mais distantes do centro tornam-se alternativas viáveis de moradia aos trabalhadores levando-se em consideração a oferta de terras tanto para a ocupação quanto para o aluguel cujo preço é mais acessível se for comparado ao centro da cidade (ALVES, 1997). Por outro lado, as áreas de baixadas antes desvalorizadas passam a ser consideradas locais privilegiados no interior da malha urbana (TRINDADE JR. 1997).

²¹⁹ Diz respeito a “uma vasta área de terrenos altos e secos apropriados por instituições públicas e privadas no entorno da 1ª Légua Patrimonial, que cerca quase toda a área terrestre de Belém, porque se estende com algumas interrupções do rio Guamá até a baía de Guajará” (RODRIGUES, 1998, p. 105). De acordo com Trindade Jr. (1997) a área conhecida como “cinturão institucional” é pertencente ao Ministério do Exército, Marinha e Aeronáutica, Universidade Federal do Pará, Faculdade de Ciências Agrárias do Pará (hoje denominada Universidade Federal Rural da Amazônia), Companhia de Saneamento do Pará e outras instituições públicas.

para aproximadamente 1,8 milhão de habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000). Note-se, conforme Tabela abaixo, que Belém é o município da Região Metropolitana com maior contingente populacional, sendo predominantemente urbano (99,35%)²²⁰.

Tabela 3 - Distribuição da população por município na Região Metropolitana de Belém

RMB	Pop. total	Pop. urbana	%	Pop. rural	%
Belém	1.279.861	1.271.615	99,35	8.246	0,65
Ananindeua	392.947	391.994	99,76	953	0,24
Marituba	75.448	65.754	87,15	9.694	12,85
Benevides	35.350	20.726	58,63	14.624	41,37
Santa Bárbara do Pará	11.375	4.010	35,25	7.365	64,74
Total	1.794.981	1.754.099	-	40.882	-

Fonte: IBGE, 2000.

No conjunto das atividades produtivas, destacam-se em Belém as atividades terciárias (65% do Produto Interno Bruto). Na Região Metropolitana de Belém o setor terciário também é predominante e se expressa em seu perfil ocupacional: 80,2% das pessoas são inseridas no conjunto das atividades de comércio e serviços sendo distribuídos da seguinte forma: 27,4% na prestação de serviços, 22,4% no comércio de mercadorias, 11,4% em atividades sociais, 8,6% na administração pública, 5,3% em transporte e comunicações e 5,2% em serviços auxiliares da atividade econômica. No setor secundário encontram-se 15,7% do pessoal ocupado (61,2 mil), dos quais 7,8% pertencem à indústria de transformação, 6,7% à construção civil e 1,1% a outras atividades industriais. O setor primário conta com apenas 6,5 mil pessoas (1,7%) (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001a)²²¹. Acompanhando a tendência das demais regiões

²²⁰ Os estudos atuais indicam que Belém possui uma área terrestre correspondente a 505,83km², dos quais 33,36% (173,78km²) dizem respeito à parte continental e 65,64% (332,057km²) à parte insular, que é composta por 39 ilhas. A rede de drenagem de Belém é do tipo dendrítica. Seu território é entrecortado por rios, canais, furos, igarapés, paranás e lagos que deságuam, ao norte, nas baías do Marajó e do Sol, a oeste na baía do Guajará e, ao sul, no rio Guamá. Na parte continental do município destacam-se as seguintes bacias hidrográficas: Una, Val-de-Cães, Furo do Maguari, Murutucu e Tucunduba (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c).

²²¹ Sobre as atividades produtivas da cidade de Belém, afirma Martins (2000, p. 18) que: “Em termos econômicos, Belém é um grande centro regional, centralizando, portanto, toda a atividade comercial e de serviços especializados de ampla região, particularmente no que se refere à indústria extrativa no estado do Pará. Isso envolve desde serviços de informática a financeiros, médico-hospitalares e educacionais, delineando, assim, sua principal atividade econômica, tanto em termos de movimentação de recursos quanto de emprego. O turismo

metropolitanas, há um crescimento do mercado informal na RMB, expressando a problemática do desemprego. Dados do IBGE, referente ao ano de 1997, apontaram que, aproximadamente, 28,7% dos trabalhadores trabalhavam por conta própria no sentido de criar estratégias de inserção produtiva no mercado informal (BARBOSA, 2003).

Em relação ao rendimento mensal, o município de Belém caracteriza-se por remunerações extremamente baixas para a realização do viver da classe trabalhadora. Conforme dados do IBGE, 25% dos habitantes encontram na faixa até dois salários-mínimos mensais e 36,5% são considerados sem rendimentos.

**Tabela 4 - Município de Belém /Rendimento nominal mensal
(10 anos ou mais de idade)**

Faixa salarial (SM)	Número de habitantes	%
Até 1	168.770	13,2
Mais de 1 a 2	151.744	11,8
Mais de 2 a 3	67.085	5,2
Mais de 3 a 5	67.312	5,3
Mais de 5 a 10	65.903	5,1
Mais de 10 a 20	32.753	2,5
Mais de 20	19.166	1,5
Sem rendimento	467.163	36,5

Fonte: Dados montados a partir do Censo 2000/IBGE.

De acordo com Barbosa (2003), quando se trata da distribuição de renda, a Região Metropolitana de Belém é considerada uma das regiões metropolitanas mais desiguais do Brasil, com uma elevada concentração de renda: “Nota-se que 96,28% da população absorve apenas 24,80% da renda, enquanto uma minoria, isto é, 3,72% da população, absorve 75,20% da renda gerada, o que mostra uma distorção na distribuição de renda na RMB” (BARBOSA, 2003, p. 14).

Levando-se em consideração a relação da distribuição espacial da renda e das condições de habitação no atual processo de estruturação urbana de Belém tem-se uma concentração dos estratos mais elevados de renda nos bairros do Comércio, Reduto, Nazaré e Batista Campos

e o lazer crescem progressivamente. Também são consideráveis a produção de hortifrutigranjeiros, de açaí e a indústria de móveis.”

(tradicionalmente os bairros mais equipados em termos de infra-estrutura urbana), além de partes significativas dos bairros da Cidade Velha, Umarizal e Marco. Os setores de renda média (intermediária) tendem a localizar-se no eixo da rodovia Augusto Montenegro e os setores de menor renda residem, em geral, nas *áreas de baixadas*, na periferia continental mais distante do centro (Icoaraci) e na periferia insular (Outeiro, Mosqueiro e Cotijuba) (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001a).

De acordo com a Prefeitura de Belém (2001b), as baixadas configuram-se 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. 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.

Tendo em conta a situação do terreno que é alagado/alagável, o acesso dos moradores tanto internamente quanto em relação às ruas pavimentadas é feito através das *estivas*, uma espécie de ponte de madeira que contribui para definir um padrão horizontal de ocupação dos terrenos (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c). É comum na história de Belém a atuação dos próprios moradores no sentido de aterrar as áreas alagadas, substituindo gradativamente as estivas por ruas aterradas, o que não diminui os problemas infra-estruturais.

Ressalte-se ainda que a maioria dos domicílios construídos nas áreas de baixadas são considerados como palafitas²²². São construídos em madeira, normalmente com um ou dois cômodos em um único pavimento. “Em alguns casos, quando possuem maiores dimensões, as casas funcionam à semelhança dos cortiços, com vários cômodos acessados através de uma estiva, tendo, geralmente, como espaço de uso comum um único banheiro” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001a, p. 112). Por outro lado, há uma precariedade nas condições infra-estruturais dessas áreas. O consumo da água é proveniente de torneiras

²²² Habitação sobre ou à margem de rios sustentada por estacas.

públicas ou dos igarapés; a energia elétrica é adquirida por meio clandestino (os chamados “gatos”); inexistente esgotamento sanitário, o que leva os moradores a lançarem os resíduos diretamente no alagado, resultando em uma drástica poluição ambiental. As condições sanitárias são bastante precárias com um número muito baixo de banheiros por domicílio.

Essa situação tem sido agravada no município de Belém. Recentemente o jornal “O Estado de São Paulo” informou, com base em pesquisa do IBGE, que em uma década (a de 90, do século XX) o número de moradores *residentes em favelas* nas capitais brasileiras cresceu em torno de 39%. Belém, onde o crescimento foi equivalente a 84%, lidera, segundo a pesquisa, o *ranking* das capitais brasileiras com a maior parcela da população habitando em favelas: aproximadamente 35% dos moradores residem em condições inadequadas (“aglomerados subnormais”) (POPULAÇÃO, 2006).

O quadro habitacional da cidade de Belém caracterizado pela ausência de políticas públicas e pela precariedade das condições de moradia – especialmente das áreas de baixadas – provocou uma série de reivindicações dos movimentos sociais em torno do direito de morar, particularmente, a partir dos anos 70. A remissão, ainda que breve, a esse assunto faz-se importante à medida que a formatação desses movimentos por melhorias urbanas contribuiu, em parte, com o fortalecimento da frente de esquerda que viria a ascender ao poder público municipal em 1996, cujo projeto político refletia, àquele momento, as aspirações de diversos setores da sociedade por mudanças político-sociais na cidade.

4.2 LUTAS POLÍTICAS EM TORNO DOS PROBLEMAS URBANOS EM BELÉM

A cidade de Belém tem uma tradição em sua história no que se refere às reivindicações por melhorias urbanas (habitação, educação e saneamento). Muitas lideranças que chegaram a ocupar cargos importantes na gestão do Partido dos Trabalhadores tiveram sua formação

política ainda no período militar, quando as lutas urbanas circunscreviam-se em torno das associações de moradores e centros comunitários em diversos bairros de Belém.

Levando-se em consideração o cenário habitacional, configurado pela quase inexistência de políticas públicas destinadas à classe trabalhadora²²³ e pelos problemas urbanos decorrentes da ocupação das áreas de baixadas, sobretudo os de infra-estrutura, verifica-se a partir dos anos 70 (século XX), no período do regime militar (com o governador Alacid Nunes) uma série conflitos de terra aliados às reivindicações por melhorias urbanas das áreas de baixadas.

Nesse contexto, tem significativa importância a organização de centros e associações de moradores surgidos em diversos bairros de Belém que discutiam as demandas a serem reivindicadas ao Estado. Tem destaque também o apoio das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), que realizavam um trabalho de assessoria às entidades comunitárias no âmbito das lutas urbanas.

Também é importante registrar a criação, em 1977, da Sociedade Paraense em Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH) que atuava na defesa jurídica das pessoas envolvidas nos conflitos de terra, sobretudo diante da ação repressiva do regime militar. Essa entidade, tendo em vista a necessidade de articulação dos diversos setores que se identificavam com a luta

²²³ Existe no Brasil uma vasta literatura sobre a problemática da habitação e sua relação com as transformações na política habitacional brasileira com rebatimento nos municípios. Para efeito desta tese não será feito um estudo particular da política habitacional em nosso país. Dentre os estudos empreendidos acerca desse assunto, tem destaque: GONÇALVES, Flora (org.) **O novo Brasil urbano**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995; MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Omega, 1982; MARICATO, Ermínia. **Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações**. Rio de Janeiro, II Seminário Nacional preparatório para o Habitat II, 1995; MARICATO, Ermínia. **Diagnóstico da situação social brasileira**. FASE, [s.l.], fev. 1996. mimeo; RIBEIRO, Luis Cezar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994; RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996; SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989. Deve-se registrar que entre os fins dos anos 70 e início dos anos 80 o governo do estado do Pará, através da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB) produziu 8.129 unidades habitacionais (equivalente a seis conjuntos habitacionais) no âmbito da Grande Belém (Belém e Ananindeua) (ALVES, 1997). Entretanto, seguindo as tendências verificadas em todo o país, a faixa salarial do público atendido pela política habitacional nesse período (1979/1982) esteve acima de 1 a 3 salários mínimos, para quem as unidades deveriam ser destinadas, o que, evidentemente, provocou um déficit de habitação, sobretudo para as frações da classe trabalhadora (SANTANA, 1994).

pela moradia, em Belém, convocou uma assembléia, em 1978, que reuniu grande parte dos centros e associações de moradores envolvidos com os conflitos de terra. Dessa reunião, resultou a formação de uma entidade que viria a ganhar força política nos anos 80, a saber, a Comissão de Bairros de Belém (CBB), a qual aglutinava o conjunto das reivindicações dos diversos bairros da cidade, particularmente as vinculadas à moradia, saneamento e educação.

Diante do forte aparato repressivo do Governo do Estado, que reprimia as manifestações populares através do uso da força policial, os movimentos utilizavam como instrumentos de luta as passeatas, os abaixo-assinados, as campanhas por moradia e tinham como uma das principais bandeiras, a permanência na terra (SANTANA, 1994).

Na primeira metade da década de 80, as reivindicações no âmbito urbano continuam, porém com características diferenciadas do final dos anos 70. O processo de abertura democrática evidenciada em nível nacional e a ascensão ao governo estadual do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na pessoa do então governador, Jader Barbalho, que àquela época, representava os anseios de mudança da sociedade brasileira, face aos anos de repressão do regime militar, passam a formatar uma relação em que os movimentos sociais buscam negociar com o Estado, principalmente, a desapropriação das terras ocupadas em favor dos moradores²²⁴.

²²⁴ Vale registrar que durante o governo Jader Barbalho (1983/1986), o número de unidades habitacionais construídas pela Companhia de Habitação reduz-se drasticamente: enquanto no governo anterior foram produzidas 8.129, no governo Jader esse número passa 1.999 unidades (Belém e Ananindeua). Esses números, decerto, refletem a crise do Sistema Financeiro de Habitação que ganhou visibilidade nos anos 80 e que culminou com a extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986. O governo Jader Barbalho inaugura uma nova relação com os movimentos sociais em Belém. Tendo o tema da moradia como base de legitimidade política, esse governo criou vínculos de diálogo com as lideranças dos movimentos populares (que muitos autores denominam de “cooptação de lideranças”), criando dentro do aparato estatal um órgão denominado “assessoria comunitária”, onde o governo visitava os bairros no sentido de “levantar demandas” referentes aos problemas urbanos diretamente nos centros comunitários, esvaziando, de certa forma, o poder político das entidades federativas (como é o caso da Comissão de Bairros de Belém). A atuação desse governo voltou-se para a desapropriação dos terrenos ocupados, bem como para a infra-estruturação das áreas de ocupação (água, energia, asfaltamento, esgoto sanitário). Foram desapropriadas, nesse governo, 3.445 áreas de ocupação, a maioria delas situadas no município de Ananindeua. O tratamento dispensado por esse governo em uma área de ocupação denominada “Jaderlândia” é emblemático para apreender como o Governo Estadual, nesse período, formou as bases de legitimidade através da moradia (sobre esse assunto, Cf. Borges, 1992). Nesse sentido, as reivindicações dos movimentos populares são substancialmente modificadas em relação ao período anterior. Conforme afirmamos em outro lugar: “Concomitante à abertura do governo em relação à moradia, ocorre,

A atuação dos movimentos populares face às demandas por moradia na segunda metade da década de 80 foi caracterizada, basicamente, por reivindicações em torno da desapropriação e titulação das terras ocupadas. Contudo, houve nesse período certo arrefecimento das lutas urbanas, herança da desarticulação política gerada pela relação com o governo anterior (governo Jader Barbalho)²²⁵.

As expectativas criadas em torno da administração municipal resultantes do texto constitucional de 1988 - que explicitava as responsabilidades do município quanto à política urbana, dentre outros aspectos, quanto ao ordenamento territorial, ao planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, aliado à ampliação da autonomia financeira e política dos municípios (SANTOS JÚNIOR, 1995) – acabaram por estimular o debate, ao nível de Belém, sobre a política urbana no âmbito municipal. Além disso, as reivindicações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e em particular, a agenda da reforma urbana (item 3.1) animaram as entidades vinculadas aos movimentos sociais urbanos a debater uma plataforma de política urbana local.

É assim que foi criado, em 1992, o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU), o qual reunia diversas entidades que possuíam afinidades com as reivindicações dos movimentos urbanos por moradia e saneamento²²⁶. As primeiras reuniões do Fórum voltaram-

também, uma mudança na própria ação da população. Não se vê mais as grandes passeatas pelo direito de morar que confrontava a população e policiais, observadas no governo anterior. Fala-se agora em negociação, em audiência, em formação de comissões para denunciar ao poder público a ação de despejo sofrida a mando de proprietários particulares ou a mando do próprio Estado. As passeatas ocorridas tinham um objetivo maior que era a desapropriação das terras” (SANTANA, 1994, p. 21).

²²⁵ Entre os anos de 1987 e 1990, o Governo do Estado esteve sob a responsabilidade de Hélio Gueiros, o qual deu pouca ênfase à problemática da habitação e foi comparado ao governo Alacid Nunes por ter dispensado um trato repressivo em algumas ocupações de terra ocorridas nesse período. Mesmo assim, os representantes dos movimentos sociais buscavam abrir canais de negociação com esse governo tendo em vista as reivindicações por desapropriação e titulação das terras ocupadas (SANTANA, 1994). Note-se que, em relação ao período de governo anterior (1983/1986) há, no governo Gueiros, um decréscimo no número de construção de unidades habitacionais: de 1.999 para 1966 unidades e também uma diminuição no número de desapropriações de terra: de 3.445 para 1.100 áreas desapropriadas (ALVES, 1997).

²²⁶ Participavam das reuniões do Fórum Metropolitano as seguintes entidades, partidos, organizações não-governamentais, sindicato e igreja: Pró-Central dos Movimentos Populares, Comissão dos Bairros de Belém (CBB), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE/Amazônia), Centro de Estudos e Pesquisa Popular (Cepepo), Associação dos Docentes da Universidade Federal do Pará (ADUFPA), Conselhos Comunitários do Guamá, Jurunas e Cremação, Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido dos Trabalhadores

se a discutir o projeto de Macrodrenagem da Bacia do UNA²²⁷, que a essa época estava sendo elaborado pelo Governo do Estado (com a participação da Prefeitura Municipal de Belém). Posteriormente as questões foram ampliadas em torno do Projeto de Lei do Plano Diretor Urbano de Belém. Os documentos iniciais produzidos pelo FMRU apontavam para os seguintes objetivos:

Lutar pela aprovação do ante-projeto de Lei do Plano Diretor de Belém, nos aspectos que favorecem a população mais pobre da cidade;
 Lutar pelo acesso às informações contidas nos projetos de macro e microdrenagem do poder público, conforme o que determina as constituições federal e estadual e a Lei Orgânica do Município;
 Lutar pela gestão democrática do espaço urbano;
 Propor alternativas ao processo de ocupação urbana, que atenda aos interesses da população (SANTANA, 1994, p. 54)²²⁸.

(PT), Núcleo de Meio Ambiente da UFPA (NUMA), Curso de Serviço Social da UFPA, Associação de Moradores do Conjunto Pedro Teixeira, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Sindicato dos Médicos, Federação Metropolitana de Centros e Associações de Moradores (Femecam), Movimento de Urbanização Popular (MUP), Igreja Anglicana, Movimento pela Titulação e Urbanização da área do Tucunduba (MOTUAT), Associação dos Moradores do Benguí (AMOB) (Santana, 1994).

²²⁷ O Projeto de Macrodrenagem da bacia do Una tinha por objetivo a drenagem, retificação e revestimento de canais, que faziam parte dessa bacia hidrográfica (a maior de Belém), incluindo nove bairros (Umarizal, Souza, Fátima, Marco, Telégrafo, Pedreira, Sacramento, Marambaia e Benguí). Na sua concepção, o projeto pretendia atingir uma área de 3.664 hectares, destes 798 alagadas e/ou alagáveis. A população total da área é estimada em torno de 543 mil pessoas. O referido projeto pode ser considerado uma antiga bandeira de luta dos movimentos sociais de Belém pela melhoria das condições de vida dos moradores das baixadas. Foi aprovado em 1991 pelo Governo do Estado, sendo inicialmente coordenado pela Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa). Em 1992, mediante um convênio com o Governo Estadual, a Prefeitura Municipal de Belém passou a fazer parte do projeto, através da Secretaria de Saneamento (Sesan). Contou com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

²²⁸ Importante também registrar que o Fórum Metropolitano ganhou força à medida que em nível estadual, a partir dos anos 90, a formulação e execução das políticas de habitação tradicionalmente implementadas pela Companhia de Habitação foram praticamente esvaziadas, levando-se em consideração o arranjo político constitucional que diminuiu a responsabilidade dos governos estaduais na provisão de tais políticas. Segundo a Cohab, havia uma estimativa de déficit habitacional na RMB (Belém e Ananindeua) para os primeiros cinco anos da década de 90 (em relação à população na faixa salarial até 5 salários mínimos) de 160.063 unidades habitacionais. Desse total, 156.537 encontrava-se em Belém e 3.526 em Ananindeua. Registre-se, ainda, que a partir entre 1991 e 1993, o Governo do Estado foi administrado novamente por Jader Barbalho, que se afastou do cargo em 1994 em função de sua candidatura ao Senado da República. Levando-se em consideração que a base de legitimidade política do governo Jader Barbalho era a intervenção urbanística em áreas de ocupações de terra, durante o seu segundo mandato a Cohab/PA passou a “reorganizar e regularizar lotes [...] [ocupados], desapropriar áreas e implantar infra-estrutura básica e equipamentos coletivos de áreas de [...] [ocupação]” (ALVES, 1997, p. 69). Por outro lado, o número de ocupações de terra foi crescente nesse período, contabilizando, em 1995, um total de 190 áreas ocupadas em Belém e Ananindeua. A título de informação, vale dizer que a autora dessa tese realizou (na dissertação de mestrado) estudo sobre a relação entre as ocupações de terra e a atuação do Governo do Estado (através da Companhia de Habitação do Estado do Pará) na primeira metade dos anos 90, demonstrando como essa Companhia reorientou seus objetivos em função da intervenção nas áreas de ocupação. A dissertação tomou por estudo uma área denominada PAAR (Pará, Acre, Amazonas e Rondônia) para demonstrar como houve um fantástico envolvimento do Governo do Estado face à busca de legitimidade (aproveitamento político-eleitoral) através das ocupações de terra (ALVES, 1997).

Dentre as atividades do Fórum têm destaque as discussões em torno do projeto de lei do Plano Diretor de Belém que seria votado na Câmara Municipal em 1992. O Fórum organizou uma série de encontros nos bairros (audiências públicas) onde se apresentava aos moradores o conteúdo do referido Projeto para que pudessem conhecer e sugerir propostas ao texto. Outra atividade importante efetivada pelo Fórum Metropolitano diz respeito ao seminário denominado “Debate sobre o Plano Diretor urbano de Belém”, com a participação do professor Cândido Malta (em janeiro de 1992), onde foram feitos vários encontros para estudar e debater sobre esse Plano²²⁹.

Importa sinalizar que os debates e as atividades realizadas pelo Fórum Metropolitano de Reforma Urbana estavam articulados às reivindicações do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e giravam em torno do tema da *gestão democrática da cidade*, baseada no ideário da reforma urbana.

As experiências organizativas em Belém que vinham sendo construídas desde os anos 70 face às reivindicações por habitação e saneamento, culminando nos anos 90 com as expectativas criadas em torno das administrações municipais, em vista do processo de *gestão democrática*, por certo acumularam força política permitindo que diversos setores da sociedade se arregentassem no sentido de contribuir para a vitória eleitoral de uma frente de esquerda, em 1996.

²²⁹ A autora dessa tese participou do FMRU na condição de estudante de graduação do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pará (estágio curricular obrigatório). Nesse período (1992), havia nesse curso um campo de estágio denominado Movimento Popular Urbano (MPU) que prestava assessoria aos movimentos sociais da área urbana.

4.3 A ASCENSÃO DO “GOVERNO POPULAR DEMOCRÁTICO” À PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM: O PROJETO POLÍTICO PARA A GESTÃO DA CIDADE COM BASE NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O ano de 1996 marcou a história política de Belém no que refere à formulação de um projeto político para a cidade envolto nas utopias que se vinculam à tradição da esquerda. Apostando nas possibilidades abertas em nível nacional com a redemocratização brasileira e em nível local com os debates acumulados sobre a *gestão democrática da cidade*, alicerçados, dentre outros, pelas propostas da Reforma Urbana, diversos setores da sociedade aglutinaram-se em torno da elaboração do *Programa de Governo da Frente Belém Popular*, documento basilar da frente de esquerda formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e Partido Comunista Brasileiro (PCB). Além da elaboração do Plano, aqueles setores arregimentaram forças no sentido de se mobilizar para a campanha eleitoral que culminou com a vitória do arquiteto e professor Edmilson Brito Rodrigues (do PT) ao Executivo municipal.

O processo de construção do Programa de Governo foi iniciado com a realização de uma *assembléia popular* que discutiu sobre a metodologia de elaboração do referido documento, bem como definiu os *princípios programáticos* que deveriam embasar a administração da Frente Belém Popular. Posteriormente, efetivaram-se encontros com vistas à discussão e formatação do Programa, os quais foram organizados por comissões temáticas através de conferências, seminários, oficinas de trabalho e debates onde participaram diversos intelectuais, militantes e entidades associativas (PROGRAMA DE GOVERNO, 1996).

O Plano de Governo elaborado para subsidiar a eleição de 1996 posicionava-se criticamente em relação às práticas tradicionais baseadas no patrimonialismo e no paternalismo, culturalmente construídas ao longo da história política da cidade. Em

contraponto, apontava naquele momento, que a administração municipal teria como alicerce a *democratização da esfera pública* e estaria centrada na participação popular, elemento fundamental para a construção da democracia e da cidadania. Assim,

[...] o Programa de Governo da Frente Belém Popular está fundamentado na democratização da gestão pública e propõe um projeto de sociedade onde a democracia assumira valor estratégico, um projeto que visa redefinir a relação entre o poder público e a população, inverter prioridades e criar uma nova identidade social no município, assim como uma nova cultura política. O governo municipal será centrado na participação da população na gestão pública, prática que significaria uma mudança extremamente substancial em Belém, onde o poder é oligarquizado e o espaço público privatizado, através do patrimonialismo e do paternalismo, mecanismos de poder que se complementam no sentido de impor controle sobre pessoas e populações (PROGRAMA DE GOVERNO, 1996, p. 04).

O referido documento sinalizava os princípios programáticos que deveriam nortear a elaboração e a implementação das políticas setoriais do governo, a saber: *participação popular, transformação da cultura política local, democratização do Estado e inversão de prioridades*.

No referente aos princípios programáticos, o Programa de Governo destaca a *participação popular como essencial* para a construção do processo de inversão de prioridades, indicando o orçamento participativo (OP) – marca das administrações petistas – como um meio de participação direta da sociedade nas decisões das políticas públicas. Procurando articular os mecanismos de democracia direta (o OP) com os de democracia representativa (fortalecimento do poder Legislativo), o Programa afirma que a administração da Frente Belém Popular deverá afirmar a “democracia como valor central e estratégico para a reversão de prioridades” (PROGRAMA DE GOVERNO, 1996, p. 11). Para tanto, o documento sintetiza que a participação popular se constituiria em uma marca de governo e o instrumento fundamental para modificar a cultura política local, que seria transformada pela vivência da democracia participativa.

Com um discurso contrário às proposições neoliberais, o Programa de Governo posicionava-se em favor da ampliação da capacidade de planejamento do setor público e da

melhoria da eficiência da ação estatal, incluindo a formação de canais de controle social da estrutura administrativa do município. Além disso, o Programa propunha-se a inverter prioridades no sentido de formular políticas que não se voltassem apenas para as frações de classe dominante da cidade, mas, especialmente para os segmentos da classe trabalhadora²³⁰. Com a vitória eleitoral de 1996, o governo da Frente Belém Popular passou, a partir de 1997, à elaboração dos documentos concernentes ao planejamento das políticas públicas tendo por base os princípios programáticos definidos no Programa de Governo.

4.3.1 A formatação do projeto político: a concepção do modelo e metodologia de planejamento e execução de políticas municipais no primeiro mandato

O projeto de gestão para a cidade de Belém, implementado a partir de 1997 pela Prefeitura Municipal, foi elaborado com base no Planejamento Estratégico e contou com o apoio de consultoria especializada no assunto. Nesse aspecto, tendo como premissa os objetivos, metas de desenvolvimento e de ação estabelecidos no Plano de Governo, foram definidas as “Marcas de Governo” que seriam objetivos macros (diretrizes) articulados a ações complementares e associadas. São essas as *marcas: Dar um futuro às crianças e aos adolescentes, Saúde para todos, Sanear Belém, Revitalizar Belém, Transporte humano, Participação popular*²³¹. Por outro lado, essas marcas deveriam articular-se aos seguintes eixos estratégicos: *Desenvolvimento econômico, Inclusão social, Identidade cultural, Gestão democrática e participativa, Meio ambiente e urbanidade* (MARTINS, 2000). Em termos

²³⁰ Diz o documento: “Inverter prioridades significa por em prática um projeto de desenvolvimento que assuma a questão social como o principal desafio de governo. Operando uma ruptura com padrões de governo que privilegiam as elites locais, a ênfase passa a ser o atendimento das parcelas mais carentes da população. A prioridade deste projeto de desenvolvimento é a melhoria da qualidade de vida destas parcelas mais carentes” (PROGRAMA DE GOVERNO, 1996, p. 13).

²³¹ Posteriormente foi incluída a marca *Valorizar o servidor público*.

administrativos a responsabilidade pelo planejamento e execução dessas *marcas* foi distribuída por órgãos municipais de forma intersetorial²³².

As *marcas* elencadas refletiam, na acepção da Prefeitura, um *modelo de planejamento* desenhado com base na intersetorialidade das políticas, onde estas deveriam ser complementares e integradas, rompendo com as formas tradicionais (departamentalizadas e segmentadas) de definição e execução das políticas públicas (MARTINS, 2000)²³³. De acordo com os documentos governamentais:

As Marcas de Governo, ao traduzirem a utopia do Governo do Povo de uma sociedade justa, articulam elementos da vida cotidiana da cidade. Fica excluída uma estrutura de funcionamento distanciada da vida da rua, do bairro, enfim da cidade, bem como uma hierarquia entre as políticas. Os diversos órgãos interagem de forma orgânica a partir da identificação de interfaces que levam, muitas vezes, um determinado órgão a fazer parte de uma Marca (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 15).

²³² Na primeira gestão as marcas/diretrizes foram atribuídas aos seguintes órgãos, respectivamente: 1) *Dar um futuro às crianças e aos adolescentes*: Fundação Papa João XXIII (Funpapa), Secretaria Municipal de Educação (Semec), Fundação Municipal de Assistência do Estudante (FMAE), Fundação Cultural do Município de Belém (Fumbel), Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque (Funbosque) e Administrações Regionais (AR); 2) *Saúde para todos*: Secretaria Municipal de Saúde (Sesma), Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan), Instituto de Previdência do Município de Belém (IPMB), Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB), Fundação Áreas Verdes de Belém (Funverde), Secretaria Municipal de Administração (Semad); 3) *Sanear Belém*: Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan), Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB), Administrações Regionais (AR); 4) *Revitalizar Belém*: Secretaria Municipal de Urbanismo (Seurb), Secretaria Municipal de Economia (Secon), Fundação Cultural do Município de Belém (Fumbel), Fundação Áreas Verdes de Belém (Funverde), Companhia de Turismo de Belém (Belementur), Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan), Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (Segep), Administrações Regionais (AR); 5) *Transporte humano*: Companhia de Transportes de Belém (CTBEL), Secretaria Municipal de Urbanismo (Seurb), Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan), Administrações Regionais (AR) (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1997b). A marca *Participação popular* foi desenvolvida sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (Segep), Coordenadoria de Relações com a Comunidade (CRC) e Administrações Regionais. Importante registrar que, seguindo a definição da Lei Municipal 7.682 de 05 de janeiro de 1994, a cidade foi dividida em oito distritos administrativos: Distrito Administrativo de Mosqueiro (Damos), de Outeiro (Daout), de Icoaraci (Daico), do Benguí (Daben), do Entroncamento (Daent), da Sacramento (Dasac), de Belém (Dabel) do Guamá (Dagua) (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001a).

²³³ Segundo os documentos governamentais, a definição das *marcas* seguiu a dois critérios: a integração setorial dos órgãos, isto é, a articulação institucional das políticas em torno das demandas sociais e a priorização da problemática a ser enfrentada face às carências e às características históricas mais relevantes da cidade. Desta forma, cada *marca* agrega a seguinte política, respectivamente: 1) *Revitalizar Belém*: aspectos urbanísticos, culturais, econômicos e ambientais; 2) *Sanear Belém*: política de saneamento, incluindo limpeza pública, drenagem, pavimentação e abastecimento de água; 3) *Dar um futuro às crianças e aos adolescentes*: educação, esporte, lazer, cultura, saúde, geração de renda para os pais; 4) *Saúde para todos*: valorização e manutenção da saúde com enfoque preventivo; 5) *Transporte humano*: preservação da vida, segurança, humanização do transporte e do trânsito; 6) *Participação popular*: construção do poder popular, cidade constituída por cidadãos que decidem e exercem o controle sobre as políticas públicas; 7) *Valorização do servidor*: reconhecimento do servidor como pessoa importante no desenvolvimento das políticas (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001).

O documento “Plano Plurianual 1998/2001”, elaborado pela Prefeitura para o primeiro mandato, indicava a *concepção do modelo de gestão* orientador das políticas do governo. Afirma que a adoção do Planejamento Estratégico Situacional tornou-se fundamental para a percepção e reflexão sistemática dos problemas principais da cidade que deveriam ser enfrentados mediante a articulação dos diversos órgãos públicos municipais e cujas ações, objetivos e metas teriam por base o princípio da *participação popular*²³⁴. Segundo o referido documento os objetivos a serem alcançados no âmbito do planejamento e gestão seriam:

- Impulsionar a prática do planejamento estratégico situacional, promovendo continuamente a articulação e integração entre os órgãos na definição de suas ações, priorizando os problemas sociais no momento de planejar;
- Consolidar os instrumentos de gestão democrática previstos no Plano Diretor Urbano de Belém;
- Qualificar as decisões governamentais; fornecer subsídios à formulação das políticas públicas; otimizar os recursos disponíveis;
- Consolidar uma gestão democrática e popular, fortalecendo a participação do povo na gestão pública, democratizando os espaços de decisão e de formulação de políticas na administração municipal;
- Estimular a população a fortalecer sua identidade com o espaço urbano que constrói; promover a formação político-social de lideranças comunitárias; criar mecanismos de informação, consulta, reclamação e avaliação da administração pública municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1997b, p. 61-62, grifo meu).

Seguindo a tradição das administrações petistas, o Governo Municipal adotou, no primeiro mandato, o orçamento participativo como metodologia de planejamento e tomada de decisões políticas. Para Martins (2000), o orçamento participativo representou, no interior dessa administração, uma forma de democratização no governo. O “Plano Plurianual 1998/2001” referia-se a essa forma de planejamento da seguinte maneira:

O Orçamento Participativo, pelo seu caráter fortemente mobilizador, destaca-se enquanto espaço privilegiado de discussão sobre planos e políticas governamentais, e também, de decisão sobre o Orçamento Público Municipal. Esse fórum é um instrumento estratégico para encaminhar o processo de inversão de prioridades, uma das diretrizes de Governo, porque permite ao povo decidir diretamente onde e como serão realizados os investimentos públicos. Essa forma de diálogo permanente com

²³⁴ Diz o documento: “O resultado da atuação desse planejamento [...] partiu da análise integrada e participativa dos órgãos e da sociedade que apontaram [...] os desafios e a visão que se quer ter da nossa cidade, construída através de informações de ordem diferenciada tais como a disponibilidade financeira e a possibilidade de envolvimento da sociedade [...] nos projetos de governo, para que as ações propostas sejam efetivamente realizadas” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1997b, p. 01).

o povo, através do fórum de delegados e do Conselho do Orçamento Participativo, cria um forte instrumento de democratização e de transparência da gestão pública, pois permite ao cidadão fiscalizar e acompanhar as ações de governo. A participação popular deve nortear todas as ações dos órgãos governamentais do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1997b, p. 08, grifo meu).

Em relação ao projeto político do primeiro mandato no que toca ao planejamento para a cidade, pode-se observar que o *modelo de gestão* orientador de todas as ações do governo pressupunha o *princípio da participação popular*. Nesse sentido, Martins (2000, p. 75) afirma que:

[...] os princípios do Planejamento Estratégico foram aplicados e desenvolvidos com importante reinterpretação: a inclusão da população no monitoramento. [...] se governar é tomar decisões, incluir a população nessa tarefa é efetivamente democratizar o governo. A estrutura de decisão incorpora esse parceiro ou agente nos procedimentos administrativos. Assim, não se trata de ‘ouvir’ a população, mas de incorporá-la no processo de decisão e gerenciamento (MARTINS, 2000, p. 74, grifo meu).

Martins (2000) demonstra - quanto ao primeiro mandato – que o plano de governo incorporava técnicas gerenciais no processo de planejamento estratégico tendo por base uma concepção participativa. Assim, o desenho do modelo de gestão procurava articular determinados instrumentos de gerenciamento e monitoramento da gestão pública com a atuação política dos moradores da cidade na formulação e avaliação das políticas públicas.

4.3.2 O segundo mandato e o aprimoramento da concepção do modelo e metodologia de planejamento e execução de políticas municipais

Com a proximidade das eleições municipais formou-se, no ano 2000, uma coligação partidária (denominada “Frente Belém Popular”) composta pelo Partido dos Trabalhadores, Partido Socialista Brasileiro, Partido Comunista do Brasil e Partido Popular Socialista, com vistas a disputar a eleição municipal, na qual o Prefeito Edmilson Rodrigues candidatou-se à reeleição.

O programa de governo elaborado como subsídio à campanha e intitulado “O próximo passo: qualidade de vida por uma Belém criança. Diretrizes programáticas da Frente Belém Popular, 2001/2004” resultou, segundo o documento, do debate de diversos setores (governo, setores sociais organizados e contribuições individuais) efetivado em plenárias setoriais e sistematizados por Grupos de Trabalho Temáticos. A perspectiva do referido programa era a garantia da continuidade do projeto político desenhado no primeiro mandato, bem como a proposição de avanços que se revertessem em melhorias para a cidade. Note-se que tal como o programa de governo elaborado para a primeira gestão, este continua a indicar os processos participativos em vista da construção da democracia e da cidadania. Vejamos:

A Frente Belém Popular [...] considera este programa, uma utopia possível [...]. Deve ser observado como um nexos processual, contendo os avanços que a experiência de governar a maior e mais importante cidade da Amazônia nos faculte e projetando os movimentos na direção desse sonho, onde a democracia seja radicalizada, a cidadania universalizada e a sustentabilidade democrática seja alcançada.

Este programa é uma sistematização que consolida um processo socialmente construído. Um produto cujos insumos vêm da imensa Participação Popular que desde o primeiro momento marca a diferença do jeito e do modo de governar Belém que se iniciou em 1997. As plenárias do Orçamento Participativo, as Conferências Setoriais, os Fóruns, Colóquios, Oficinas, enfim, o rico acervo que consubstancia este Programa para o II mandato popular, é a PARTICIPAÇÃO [...] (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 7, grifo do documento).

O referido Programa de Governo ao definir os princípios programáticos para o segundo mandato retoma a idéia de *radicalização da democracia* (conforme tratado no item 3.2) ao enfatizar que as atividades do governo estariam centradas na ampliação dos canais de participação para o que haveria a necessidade de combinar elementos da *democracia direta* e da *democracia representativa* (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000).

Por outro lado, o documento expressa as reflexões feitas no âmbito das esquerdas de que o processo de democratização torna-se importante na formatação do projeto socialista (item 3.2) ao mesmo tempo em que apresenta um discurso crítico em relação ao neoliberalismo. A proposição de fundo do documento é a construção de um projeto de cidade

que, tomando por base o princípio da *inversão de prioridades* e tendo por objetivo a universalização da cidadania, caminhe para a construção do socialismo. Diz o documento:

O Governo do Povo, ao aprofundar a experiência do povo na gestão de uma das esferas do estado, ao contribuir no processo social de construção de um futuro mais bonito, feliz, constitui-se num processo histórico que irriga e fertiliza o solo do sonho, bem como a luta de construir esse sonho de desenvolvimento e felicidade humana, o socialismo (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 25).

Tal como observado no capítulo anterior, é preciso evidenciar que, embora apareça com clareza nos documentos governamentais, não se pode afirmar que a perspectiva socialista tenha sido transversal ao corpo dirigente do governo. As tendências diferenciadas dentro do Partido dos Trabalhadores e a composição do governo por uma frente com vários partidos (de posições e tendências diferentes) não expressaram, hegemonicamente, aquela perspectiva. O que se pode afirmar, a partir da pesquisa empreendida para fins da presente tese, é que os documentos governamentais produzidos pela Prefeitura de Belém apontaram para um projeto político de democratização *referenciado no socialismo* (a utopia socialista).

De acordo com o Programa de Governo os princípios programáticos que deveriam nortear o projeto de gestão do segundo mandato seriam: a *participação popular* entendida com princípio basilar das ações de governo; a *inversão de prioridades* para que todos os moradores tenham acesso à cidade; o projeto político deve ter um caráter anti-neoliberal pautado na defesa da soberania nacional; apoio aos movimentos e organizações populares; construção de um projeto de desenvolvimento local; valorização da identidade cultural da cidade; desenvolver políticas que se revertam em melhorias do serviço e do servidor público e; facilitar o acesso à informação aos moradores da cidade em vista do estímulo à participação, contribuindo com o planejamento da cidade.

O referido documento sinaliza o *modelo e a metodologia de gestão* para o segundo mandato, os quais deveriam ser materializados nas discussões concernentes ao *Congresso da*

Cidade que seria um espaço ampliado de participação e aprimoramento dos mecanismos de participação de gestão democrática evidenciados no primeiro mandato. Assim:

[...] o Congresso da Cidade possibilita a participação orientada por processos organizativos que visam [...] planejar a cidade seja a partir das suas necessidades imediatas, seja por via de projetos estruturais que articulados às intervenções mais prementes, vão forjando um projeto para Belém que já vem se realizando em cada ação, em cada passo que o atual governo vem dando, e que vem construindo com a sociedade a Belém do futuro no presente, sem que este futuro seja apenas a reprodução do passado mas a constituição efetiva de novas relações, onde cada cidadão vá se sentindo como um governante da cidade, decidindo o seu próprio destino (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 27).

O Congresso da Cidade seria, na acepção do documento, a expressão de um *novo modelo de gestão e planejamento* que continua a ter o princípio da *participação popular* como seu principal vetor, o qual deve orientar as ações do governo de forma a permitir que os moradores da cidade proponham soluções e fiscalizem o uso dos recursos públicos e a qualidade dos serviços (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000)²³⁵.

Após uma acirrada disputa eleitoral com o também candidato a Prefeito de Belém, Duciomar Costa²³⁶ (do PTB), o então Prefeito Edmilson Rodrigues, do Partido dos Trabalhadores, foi reeleito em 2000 para o quadriênio 2001/2004. No início de 2001, a Prefeitura Municipal elaborou um denso documento²³⁷ destinado à Câmara Municipal de Belém relatando os trabalhos realizados na primeira gestão (1997/2000).

No documento em pauta, a Prefeitura avalia o sistema de planejamento do primeiro e aponta a concepção de gestão norteadora do segundo mandato. Por esse motivo afirma que o “Governo do povo” empenhou-se em romper com o planejamento tecnocrático possibilitando

²³⁵ O Programa de governo aponta que as instâncias e os mecanismos de gestão para o segundo mandato deveriam ser: Conselho de Belém, Conselho da Criança, conselhos distritais, conferências municipais, fóruns e conselhos setoriais, Ouvidoria Pública Municipal, Orçamento Participativo do Povo, Orçamento Participativo da Juventude, Fortalecimento político-administrativo das administrações regionais, comissões de fiscalização e controle social (Cofis), Fóruns de gestores distritais de equipamentos públicos municipais, Conselhos de equipamentos públicos municipais, Comitês ambientais, Colegiado de gestores dos órgãos municipais (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000).

²³⁶ Na eleição seguinte (em 2004), Duciomar Costa (à época Senador da República) foi eleito Prefeito de Belém tendo disputado a eleição com Ana Júlia Carepa (também Senadora) do Partido dos Trabalhadores.

²³⁷ Prefeitura Municipal de Belém. Mensagem 2001 e Relatório 1997-2000 do Prefeito à Câmara Municipal de Belém, 2001.

a formação de espaços de decisão e controle social, construindo uma forma de governar não circunscrita aos “muros governamentais”. Isso porque, segundo a Prefeitura, “governar não é prerrogativa apenas do governo, e o próprio governo deve ser entendido como um conjunto de relações sociais internas às suas estruturas e com a parte da cidade que não se encontra nos aparatos governamentais” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 10).

Assim, a concepção de gestão que se expressa na (auto)denominação de “Governo do povo” significa a articulação entre o conhecimento técnico e o da população. Nessa medida, o governo procura disponibilizar as informações técnicas da gestão, isto é, do funcionamento da estrutura governamental aos moradores da cidade para que possam se apropriar daquele conhecimento e tomar decisões acerca das políticas públicas. Essa forma de governar compatibiliza, segundo o documento em tela, a participação popular com a elaboração de diretrizes estratégicas que orientam as ações governamentais.

O relatório sinaliza que o segundo mandato deverá imprimir um processo de continuidade da mudança, reafirmando o compromisso com a inversão de prioridades e com o aprofundamento e consolidação da democracia e da participação popular, com o aperfeiçoamento do orçamento participativo e a ampliação da participação dos moradores no Congresso da Cidade²³⁸.

A proposta de Congresso da Cidade materializa a concepção de gestão para o segundo período de governo. Este (o Congresso) seria uma ampliação das discussões sobre a cidade, sendo um espaço de debates que deveria ir para além das decisões orçamentárias do município. A idéia de Congresso da Cidade, em Belém, vinha sendo construída desde 1998

²³⁸ “[...] *Governo do Povo* significa que o povo deve se apropriar das estruturas governamentais, do seu funcionamento e do papel que deve ter um governo na sociedade, que é o de criar condições para o exercício pleno do poder popular. Um governo comprometido com transformação de valores, com a inversão de prioridades na aplicação de políticas, enfim que governa com e para a maioria. E esse movimento foi se traduzindo na própria forma de governar, no **CONGRESSO DA CIDADE**, como forma de fornecer conteúdos, combinados entre si ao processo de participação, compatibilizando a participação com a formulação de diretrizes estratégicas e mecanismos distintos de controle social; compatibilizando as diretrizes estratégicas com um ordenamento político-territorial para as intervenções na cidade” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 10-11, grifo do documento).

pela Prefeitura. Entretanto, segundo o documento, na segunda gestão, é que efetivamente seria desenvolvido esse tipo de planejamento sobre a cidade. Assim,

[...] o Congresso da Cidade se afirma como um processo, pois não é um evento com data marcada para terminar, mas apresenta movimentos de sínteses, em que as diversas contribuições se encontram e se reinstala progressivamente um novo momento, cada vez mais amplo. Da mesma forma que se inserem nesse processo, os mecanismos de controle social e de acompanhamento e fiscalização do serviço público [...] ²³⁹ (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 12).

No documento Plano Plurianual (2002/2005) a Prefeitura de Belém alinha, de forma mais precisa, a proposta de gestão para o segundo mandato. Reafirma que o planejamento governamental do período 1997/2000 foi norteado pelas *Marcas de governo* e respaldado pela prática do orçamento participativo. Entretanto, no quadriênio seguinte o planejamento de governo deveria ser fundamentado por *Diretrizes estratégicas* (em substituição às *marcas*) que seriam debatidas e aprimoradas no âmbito do Congresso da Cidade. As diretrizes são: Desenvolvimento urbanístico e ambiental, Desenvolvimento humano por uma economia solidária, Desenvolvimento humano pela inclusão social, Gestão democrática e qualidade social do serviço público, Desenvolvimento humano por uma cidadania cultural, Direitos humanos, Desenvolvimento e gestão do poder Legislativo.

Quanto ao mecanismo de planejamento denominado Congresso da Cidade que expressa o modelo de gestão do segundo mandato, o referido Plano Plurianual afirma que:

Nesse segundo mandato, iniciado em janeiro de 2001, o Governo do Povo continua profundamente comprometido na construção do Poder Popular, reforçando, aperfeiçoando e ampliando os canais de Participação, em um processo permanente de Mobilização Social, Mudança Cultural, onde a vida da Cidade continua a ser decidida pelo seu Povo. Neste contexto, o CONGRESSO DA CIDADE é mais um passo na consolidação de um **Modelo de gestão, democrático, participativo e com controle social**, onde os cidadãos de Belém dizem a cidade que querem viver e construir. Assim, o CONGRESSO DA CIDADE significa um processo socialmente construído e articulado com a Sociedade [...] organizada e o Cidadão em geral, que proporciona reflexões críticas e propositivas que materializam o espaço de Planejamento Participativo, garantindo as ações para as Políticas Públicas

²³⁹ O documento sinaliza que a partir de 2001 as instâncias de participação do Congresso da Cidade que dariam suporte ao planejamento governamental seriam, dentre outros, o Congresso de Belém, o Conselho da Cidade, os Congressos Distritais e Temáticos, as Assembléias de Micro-Regiões, os Conselhos Distritais e os Fóruns Consultivos.

Municipais (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001d, p. 5, grifo meu em negrito)²⁴⁰.

Essa engenharia institucional requer, segundo o Plano em questão, uma articulação entre as instâncias administrativas responsáveis pelos diferentes setores de políticas, isto é, exige a intersetorialidade na definição das políticas, a qual deve ser referenciada pela participação popular²⁴¹. Assim, o Congresso da Cidade

é orientado por alguns elementos centrais: afirmação da identidade cultural da cidade; criação das condições para que esta assuma e se aproprie dela mesma de forma autodeterminada; reconhecimento de suas particularidades e de suas desigualdades; radicalização do Controle Social sobre os serviços públicos; e, instauração do debate sobre o financiamento do Município. Esse processo se assenta em uma articulação inter-setorial das políticas públicas consubstanciadas em eixos temáticos que organizam e dirigem a dinâmica de Congresso (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2002, p. 17).

Na introdução do livro “Congresso da Cidade. Construir o poder popular reinventando o futuro” (RODRIGUES; NOVAES; ARAÚJO, 2002), o ex-Prefeito de Belém, Edmilson Rodrigues, avalia que a experiência de planejamento impressa em Belém no primeiro mandato baseada no orçamento participativo foi absolutamente válida, mas que seria importante avançar na reflexão da cidade como totalidade em vista da formatação de novos

²⁴⁰ Os documentos governamentais referiam-se ao Congresso da Cidade da seguinte forma: “[...] O Congresso da Cidade não é um evento ou mesmo uma instância de decisão, é um processo de mobilização social, de mudança cultural, onde a vida da cidade passa a ser decidida pelo seu povo. Isto é, uma nova concepção de governo, fundada na convicção de que o povo mobilizado e consciente, estruturado em organizações de base, pode assumir diretamente, em primeira pessoa, o governo de sua cidade [...] Apesar de ser uma proposta apresentada pelo Governo, o Congresso da Cidade não é governamental, é um espaço hegemônico pelos sujeitos sociais concretos interessados em transformar a cidade de Belém num espaço de resistência à lógica de exclusão social vigente [...]” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 20).

²⁴¹ Seguindo a proposta de intersetorialidade de políticas, o Plano Plurianual (2002/2005) demonstra que as *Diretrizes estratégicas* devem agregar os seguintes *Programas*, respectivamente: 1) *Desenvolvimento urbanístico e ambiental (Transporte, saneamento, meio ambiente, Agenda 21, legislação)*: Desenvolvimento urbano, meio ambiente - resultado das aspirações humanas, Transporte humano - segurança e mobilidade, Sanear Belém - qualidade de vida com democratização e acesso, Assentamento Humano - habitação com dignidade; 2) *Desenvolvimento humano por uma economia Solidária (Economias formal e informal, turismo)*: Cidade das oportunidades, Justiça fiscal - gestão tributária e fiscal; 3) *Desenvolvimento humano pela inclusão social (Saúde, assistência social, educação, esporte e lazer)*: Universalização dos direitos sociais, Escola Cabana - lugar de criança e jovem é na escola, na família e na comunidade, Cidade Saudável; 4) *Gestão democrática e qualidade social do serviço público (Servidor, controle social, informação, assistência ao servidor)*: Qualidade social do serviço público, gestão democrática e controle social; 5) *Desenvolvimento humano por uma cidadania cultural (Cultura e comunicação)*: Belém - capital cultural da Amazônia, Comunicação democrática; 6) *Direitos humanos (Grupos sociais como: negros, mulheres, crianças, jovens, deficientes, índios e idosos)*: Direitos humanos; 7) *Desenvolvimento e gestão do poder Legislativo (Administração de pessoal, Processo legislativo, Informatização e Construção da sede do poder Legislativo)*: Gestão do poder Legislativo - qualificação para melhoria do atendimento (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001d).

valores, na construção da democracia e de uma sociedade igualitária. Para tanto, o desenho do *modelo de gestão* para o mandato seguinte colocava-se na perspectiva de um *planejamento urbano com participação popular*, o qual deveria ser construído processualmente no Congresso da Cidade. A fala do ex-Prefeito, ao referir-se ao segundo Programa de Governo, sintetiza o modelo norteador de planejamento da cidade de Belém:

Nossa proposta falava em continuidade mas apresentávamos à sociedade um conteúdo programático com muito mais clareza e radicalidade estratégica. Mais do que mudar a cultura política local, desejávamos a realização do poder popular. De acordo com essa concepção, a construção da cidade sustentável vincula-se ao **objetivo estratégico de construção do socialismo** (RODRIGUES; NOVAES, ARAÚJO, 2002, p. 08, grifo meu).

As anotações feitas até o presente demonstram que no período de 1997 a 2004, a Prefeitura Municipal de Belém elegeu a temática da participação social como pressuposto fundamental para orientar o desenho do projeto de gestão da cidade de Belém, bem como para a tomada de determinadas decisões políticas. O recurso ao tema da participação é recorrente nos documentos produzidos por essa administração: os programas de governo produzidos para as campanhas eleitorais e os relatórios de atividades da primeira e segunda gestão têm os processos participativos como base de sustentação política. Cabe destacar a noção de participação social construída no âmbito desse projeto de gestão.

4.3.3 A noção de participação social inerente ao modelo democrático de gestão em Belém

O Plano Plurianual para o quadriênio 1998/2001 indica que as ações, os objetivos e as metas da Prefeitura seriam orientados pelo princípio da participação popular, que representava

um mecanismo de interação entre *governo e sociedade*. O documento em tela referia-se à participação da seguinte forma:

A **Participação Popular** no Governo do Povo se concretiza através dos diversos fóruns de decisão abertos à comunidade. Nesses ‘espaços democráticos’, o povo contribui para uma decisão política que busca a qualidade de vida e o bem-estar social, construindo a democracia e a cidadania, numa parceria de co-gestão com o Governo Municipal. Essa nova forma de governar se opõe ao autoritarismo e ao clientelismo que tem marcado a relação entre o Poder Público e os setores conservadores da sociedade. Agora, são os excluídos que se expressam, transformando a cultura política local, a partir da reconquista dos espaços públicos de decisão sobre a cidade. Esse diálogo se concretiza através de diversos canais de manifestação política, como os Conselhos locais, setoriais ou temáticos, audiências públicas, conferências, fóruns populares, e um dos mais importantes, o Orçamento Participativo (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1997b, p. 08, grifo do documento).

O relatório do primeiro ano de governo, sistematizado na “Mensagem do Prefeito de Belém à Câmara Municipal de Belém”, referente a 1997, aponta a experiência do orçamento participativo - que no ano em pauta conseguiu reunir cerca de 15.000 pessoas participantes de assembleias regionais e temáticas, as quais decidiram a aplicação de 54% dos recursos orçamentários para o ano de 1998 – como uma forma de *inversão de prioridades*.

O referido documento traz alguns elementos para a apreensão da *perspectiva de participação* no governo petista em Belém. Em primeiro lugar, aproximando-se dos debates apresentados no item 3.2 (capítulo anterior), a noção de participação aparece associada ao tema da *radicalização da democracia* (que prima pela articulação entre os mecanismos de democracia direta e representativa) em vista da efetivação da cidadania. Assim, diz o documento:

A construção de uma cultura política radicalmente democrática exige que a própria população decida sobre as diretrizes políticas fundamentais do governo. A medida que (*sic*) se institui um processo combinado de democracia formal com mecanismos de democracia direta, de caráter voluntário, começa a ser construída uma nova cultura política que fortalece a consciência coletiva e permite a população uma vivência de democracia participativa (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1998, p. 8).

Além disso, o discurso que envolve a temática da participação indica uma aproximação a ideais socialistas. Nesse aspecto, o documento aponta determinados conceitos pertinentes à

tradição marxista, tais como a liberdade de homens e mulheres na formação de uma futura sociedade. Avalia que as ações desenvolvidas no primeiro ano de governo

caracterizam-se por favorecer a consolidação de metas decisivas para um governo democrático e popular – como a participação popular e a inversão de prioridades – que têm como estratégia a edificação de uma sociedade futura erigida segundo o princípio de uma coletividade de homens e mulheres livres (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1998, p. 8)²⁴².

O documento “Mensagem da Prefeitura à Câmara Municipal”, referente às ações de 1998, destaca o orçamento participativo como instrumento de construção da democracia e relaciona os princípios políticos desse governo ao movimento de resistência popular, ocorrido em Belém no século XIX, denominado de *Movimento da Cabanagem*²⁴³.

Esta administração democrática e popular de Belém é parte desse sonho em construção, desse ideário que fez tremular o **estandarte vermelho dos cabanos** nestes rincões úmidos da Amazônia, dessa utopia como não-lugar que sempre animou a luta incansável contra a miséria e as desigualdades sociais [...] Podemos fazer muito. E sempre faremos mais porque o que nos anima não é o brilho passageiro deste momento fugaz, mas a chama viva da história, da construção coletiva de um futuro radiante e próspero para todos nós (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1999, p. 12, grifo meu).

Ao fazer referência às atividades concernentes ao ano de 1999, o documento “Mensagem da Prefeitura à Câmara Municipal”, lembra que o orçamento participativo é uma das principais marcas do governo municipal. Através desse mecanismo de participação popular, os moradores da cidade, segundo o documento, determinam e controlam os

²⁴² A seguinte passagem do documento em questão também sinaliza uma aproximação à construção teórica referente à tradição marxista: “A ação pela qual os seres humanos transformam a realidade e se transformam eles mesmos é uma ação que só pode ser realizada em profundidade num processo histórico extremamente complexo, que depende de intervenções enérgicas e incisivas de quem governa mas também de convicções socialmente engajadas que ajudem a forjar, paulatinamente, mudanças sutis na percepção e na sensibilidade das grandes massas” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1998, p. 8-9). O mesmo documento chega a citar um trecho da obra “A Teoria do Romance”, de Georg Lukács, que é um dos autores marxistas mais importantes do século XX.

²⁴³ O Movimento da Cabanagem ocorreu na Província do Grão-Pará entre os anos de 1835 a 1840. É reconhecida como a rebelião mais radical do período das Regências, resultado da organização das forças populares dos índios, camponeses, caboclos, setores da classe média e intelectuais liberais. O Movimento posicionou-se contra o poder absolutista dos lusos na Província do Grão-Pará, com o objetivo de conquistar o fim da escravidão, a igualdade social e, principalmente, lutar pela terra. O movimento terminou com o massacre de aproximadamente 40.000 cabanos nas matas da Amazônia, impossibilitando a construção de uma sociedade livre do domínio português. Ressalte-se que o termo “cabano” advém do tipo de moradia simples dos caboclos da Amazônia, que habitavam em cabanas (SALLES, 1992).

investimentos públicos. Além disso, têm a oportunidade conhecer os mecanismos internos da burocracia governamental (no que diz respeito ao orçamento municipal) para, através da informação, debater e decidir sobre as políticas públicas. Afirma, portanto, que:

[...] nosso povo é o principal protagonista dessas transformações. Por entender que o **povo deve ser o senhor da cidade**, a Prefeitura, desde o primeiro ano de governo, desenvolveu diversos mecanismos de participação popular com destaque para o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2000, p. 09, grifo meu)²⁴⁴.

O Programa de Governo elaborado para servir de base à campanha eleitoral da Frente Belém Popular, face às eleições municipais de 2000, traz alguns elementos indicativos da noção de participação presente no ideário de gestão democrática em Belém. Demonstra que os mecanismos de participação popular, especialmente o Congresso da Cidade e o orçamento participativo, fortaleceram a auto-estima e o *orgulho do povo* à medida que este (o povo) foi protagonista das transformações evidenciadas na cidade. Isso porque:

[...] Nas reuniões, debates e assembléias, [do Orçamento Participativo] os participantes discutem as políticas públicas, tomam conhecimento das conseqüências dos atos dos governos estadual e federal na vida da cidade, e passam a conhecer os complexos mecanismos que giram a roda da administração pública. **Em Belém agora, o Povo legitima-se como construtor de realidades novas, de um novo alicerce coletivo.** Uma cidade de índios e índias, de negros e negras, brancos e brancas, mestiços, de crianças, adolescentes e idosos, de todos os credos religiosos. Uma cidade de gente livre, altiva que recusa a fatalidade. Legitima-se porque faz história [...] (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 22, grifo meu).

No relatório elaborado ao final da primeira gestão, o governo municipal avalia que o planejamento das políticas públicas foi permeado pelas diversas experiências de participação política e que a validade do orçamento participativo esteve em possibilitar aos *moradores da periferia* a capacidade de tomar decisões sobre os recursos públicos, algo inédito na história política do município de Belém. Segundo o documento, a participação expressa um princípio básico de formação do *poder popular*, onde a cidade não é composta de usuários, mas de

²⁴⁴ E afirma, em seguida, que: “Belém adentra 2000 como uma metrópole onde o povo de forma crescente afirma seus direitos, recupera sua história, decide o seu presente e discute o futuro” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2000, p. 9-10).

cidadãos que têm a possibilidade de exercitar sua cidadania (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001). Ratificando a noção participação popular no âmbito da gestão municipal, esse relatório afirma que:

A Participação Popular no Governo do Povo é entendida como o processo de apropriação, por parte da maioria do povo, de instrumentos que possibilitem o avanço do poder popular. Estes instrumentos possibilitam que a maioria do povo que sempre se viu a margem (*sic*) da participação/apropriação dos bens e serviços gerados pela cidade passem (*sic*) a ter acesso aos mesmos, e ao mesmo tempo decidindo a onde (*sic*) e para quem deve-se aplicar as riquezas coletivamente produzidas. É portanto papel do governo municipal propiciar todas as condições para que as mais variadas expressões da participação e organização popular se viabilizem e tomem em suas mãos a construção da cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 19).

O relatório sinaliza, ainda, que a primeira gestão do “Governo do povo” priorizou três formas ou vertentes de participação política: o orçamento participativo; a discussão de políticas públicas nas diversas conferências e fóruns que foram realizados com a participação das mais variadas entidades dos movimentos sociais e sindicais e acadêmicas; a formação de comissões de controle social, a exemplo das Comissões de Fiscalização e Controle Social (COFIS) e de Conselhos Setoriais²⁴⁵. O documento informa que nessa gestão o orçamento participativo reuniu cerca de 200 mil pessoas nos diversos espaços de decisão referente à aplicação do orçamento municipal²⁴⁶.

Ainda nesse relatório, o governo enfatiza que a criação de mecanismos reais de participação popular corresponde a uma ruptura com o modelo tradicional que balizou a

²⁴⁵ O relatório de 2001 faz um balanço das atividades da Prefeitura que envolveram a participação popular, tais como: Audiências Públicas, I Fórum Municipal de Educação (1997), I Conferência Municipal de Educação (1998), II Fórum Municipal de Educação (1999), I Fórum Municipal de Esporte e Lazer (1999), I *Workshop* das Ilhas de Belém (1997), *Workshop* de Turismo (1998), I Fórum de Secretários Municipais de Turismo na Amazônia (1998), I Colóquio sobre o Centro Histórico de Belém (1999), II Colóquio sobre o Centro Histórico de Belém (2000), I Encontro da Mulher Cabana (1999), I Fórum Municipal da Cultura (1999), IV Conferência Municipal de Saúde (1998), V Conferência Municipal de Saúde (2000), I Conferência Municipal de Turismo (1998), I Conferência Municipal de Habitação (1998), I Conferência Municipal de Saneamento Ambiental (1999), Conferência Municipal da Criança, I Conferência Municipal de Trânsito e Transporte (2000), Seminário Internacional “Poder Local e Participação Popular” (1998), implantação de 10 conselhos municipais, implantação de comitês ambientais (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001).

²⁴⁶ Através do orçamento participativo foram decididas, nos quatro primeiros anos de governo, 384 obras, equivalente a uma cifra de R\$67,7 milhões (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001).

prática política das elites dominantes existentes em Belém, visando a construção de políticas cujos resultados favoreçam a todos os moradores da cidade²⁴⁷.

Em 2001 a Prefeitura Municipal de Belém elaborou um documento intitulado “Balanço Geral da Participação Popular em Belém do Pará”, que sistematiza os diversos eventos realizados no âmbito do primeiro Congresso Geral da Cidade de Belém - “Milton Santos” - no decorrer desse ano, onde foi possível, segundo o governo, ampliar os mecanismos de participação tendo em vista que os moradores apontaram prioridades e propuseram ações a serem incorporadas no Programa de Governo²⁴⁸.

O “Plano Plurianual 2002/2005” formatado pela Prefeitura Municipal para orientar as ações da segunda gestão afirmava que o *Governo Democrático e Popular* iniciado em janeiro de 1997, em Belém, sempre se pautou pelo princípio da *participação do povo* nas decisões político-administrativas e que o orçamento participativo correspondia à *melhor prática de gestão urbana*. Demonstrava, ainda que, as diretrizes, os programas, os objetivos, os indicadores, as metas e os resultados previstos no Plano foram elaborados no sentido de projetar “movimentos na direção de construir um projeto estratégico de desenvolvimento que

²⁴⁷ Nessa perspectiva, “[...] o controle social sobre as políticas de governo expressam na prática a construção de uma nova cultura política que coloca a participação para além dos momentos eleitorais, pois tem como premissa fortalecer a cidadania, forjando o cidadão que, mais que um simples eleitor, está comprometido e participando ativamente do novo projeto e se apropriando da cidade nas suas diversas dimensões” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 49).

²⁴⁸ A título de informação, registra-se que a partir de abril de 2001, no contexto do Congresso da Cidade, foram efetivadas várias oficinas e reuniões que antecederam os congressos distritais temáticos. Entre os meses de maio e junho desse mesmo ano foram realizados 48 congressos distritais nos 8 distritos administrativos de Belém, com os seguintes temas: Desenvolvimento urbanístico e ambiental, Desenvolvimento humano por uma economia solidária, Gestão democrática e qualidade social do serviço público, Desenvolvimento humano por uma cidadania cultural, Desenvolvimento humano pela inclusão social e, Juventude. Participaram dos congressos distritais 12.539 pessoas, sendo eleitos 1.178 delegados titulares e 334 suplentes. Entre os meses de junho e agosto foram realizados, no contexto do Congresso da Cidade de 2001, 117 congressos setoriais, envolvendo diversas instituições e grupos, tais como: centros comunitários, associação de moradores, organizações não-governamentais, comitês ambientais da Prefeitura, idosos, jovens, pescadores, estudantes, pesquisadores, profissionais, que discutiram os temas acima referidos. Nesses congressos foi contabilizada a participação de 7.781 pessoas, dentre as quais foram eleitos 717 delegados e 193 suplentes. Nos meses de agosto e setembro de 2001 ocorreram 11 congressos municipais, sendo 5 congressos setoriais (de negros, deficientes, mulheres, homossexuais e índios), que contaram com a participação 2.614 pessoas; e 6 congressos temáticos (sobre juventude, inclusão social, urbanístico e ambiental, economia solidária, gestão democrática, cidadania cultural), nos quais participaram 787 pessoas (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001e).

busque a universalização da cidadania e a conquista da sustentabilidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001d, p. 02).

O documento “Mensagem à Câmara Municipal de Belém” que sintetizou as atividades do governo municipal no ano de 2001 (primeiro ano da segunda gestão) continuou a sinalizar o reconhecimento à participação social no interior da proposta política desse governo. A construção do discurso vai ao sentido de associar a participação à construção do *poder popular* face à necessidade de controlar e garantir a transparência na utilização dos recursos públicos pelo Estado. Nesta medida o orçamento participativo é indicado como uma *experiência radicalmente democrática* que fundamenta e propicia a construção desse poder popular. Na mesma direção o documento afirma que, no contexto do Congresso da Cidade

a perspectiva de participação é traduzida na representação e articulação, entre os [...] diversos mecanismos que podem e devem ser convergentes, constituindo-se em um espaço de planejamento e participação popular, onde o povo exerce sua cidadania e tem oportunidade de tornar-se sujeito social cada vez mais engajado no processo de reflexão crítica alcançando um novo patamar de compreensão da relação governo e sociedade (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2002, p. 11)²⁴⁹.

O relatório referente ao ano de 2002 – “Mensagem do Prefeito de Belém à Câmara Municipal” – continua a referenciar a temática da participação considerada, no documento, como um dos ícones do *governo popular democrático*. Segundo o relatório, as atividades concernentes ao Congresso da Cidade significavam uma possibilidade de os moradores tornarem-se protagonistas da história de Belém, onde a participação favorecia o processo de *radicalização da democracia*:

A radicalização da democracia constitui-se num dos alicerces do governo democrático-popular em Belém, onde a participação popular é o principal instrumento de mudança proposto para a transformação da cultura política local. Assim, o Governo do Povo assumiu a Democracia enquanto valor estratégico, redefinindo a relação entre o poder público e população, invertendo prioridades, avançando na perspectiva de planejamento urbano com participação popular.

²⁴⁹ Ratifica em seguida: “O Congresso da Cidade de Belém representa o fortalecimento do poder popular em nossa cidade, através do qual as entidades organizadas, os cidadãos individuais, podem diretamente exercer a sua cidadania e contribuir para a formação de sujeitos sociais críticos, conscientes e cada vez mais engajados na busca de uma sociedade justa e igualitária [...]” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2002, p. 18, grifo do documento).

Reafirmando, dessa forma, a Ética Política e a Transparência Administrativa como premissas primeiras do governo popular (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2003, p. 21)²⁵⁰.

Vale registrar que no ano de 2002 ocorreu o II Congresso Geral da cidade de Belém, que contou com a presença de, aproximadamente, três mil pessoas, sendo um momento de síntese de diversas discussões realizadas durante o ano sobre os problemas da cidade e as decisões de políticas públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2003)²⁵¹.

No último documento enviado à Câmara Municipal de Belém, em 2004, a Prefeitura Municipal sintetiza as principais ações empreendidas pelo *governo popular democrático* na primeira e segunda gestão. O texto enfatiza que a experiência realizada em Belém pautou-se pelo respeito aos direitos humanos, às diferenças étnicas, respeito aos homens e mulheres, trabalhadores, crianças e idosos e, especialmente, respeito aos acontecimentos históricos do passado, fazendo referência às lutas e resistências que marcaram a história da cidade.

²⁵⁰ Vale ressaltar que, embora não esteja explícito, o discurso da participação aparece relacionado, nesse relatório, ao movimento de resistência ocorrido em Belém, no século XIX (o movimento revolucionário cabano): “Superando o modelo histórico de segregação da população de menores faixas de renda, a capital paraense, desde o ano de 1997, vê-se diante da possibilidade real de um processo intenso de transformação através de uma nova forma de concepção das políticas públicas. *Bebendo das experiências libertárias do passado* e prosseguindo no mesmo rumo seguido por tantas lutas de resistência brasileiras, latino-americanas e do mundo todo, o Governo do Povo de Belém está construindo uma nova experiência de participação popular. [...] Da sua construção cotidiana emerge um novo conceito de cidadania baseado na luta popular e na solidariedade e em uma visão crítica e soberana do seu papel no mundo (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2003, p. 17, grifo meu). Adiante, o relatório faz uma relação entre a herança de lutas e resistências presentes na história de Belém (a exemplo do Movimento da Cabanagem) com a experiência revolucionária na forma de governar a cidade com base na participação: “Dessa forma, todos os dias, Belém dá exemplo de participação popular para o Brasil e, porque não dizer, para o mundo, com a concretização de um modo de governar inovador e revolucionário, onde a cidade é literalmente governada pelo povo. Sua herança de resistência, de lutas, [...] por sua importância histórica [...] Belém é, cada vez mais, a capital de uma Amazônia diversa e dinâmica” (idem, p. 18).

²⁵¹ A partir de março de 2002 até o início de 2003 ocorreram, dentro da dinâmica do Congresso da Cidade, diversos *encontros populares*, tais como: oficinas preparatórias distritais, inscrições de demandas populares de obras e projetos sociais, I Colóquio da Ilha do Mosqueiro, Fórum dos Servidores, assembleias de microrregiões, Congresso da Juventude, Plenária Setorial (de mulheres, índios, negros, homossexuais), Seminário sobre Controle Social, oficinas preparatórias de saneamento, Congresso Municipal de Saneamento, I Congresso Municipal de Afro-Religiosidade e Biosegurança, III Congresso Municipal sobre AIDS, Congresso Geral da Pessoa Idosa, Congresso Preparatório dos Idosos, Plenária em Defesa da Criança e do Adolescente, II Congresso de Direitos Humanos, Plenária Setorial de Turismo, Congresso Geral da Juventude, oficinas preparatórias da criança, Congresso Geral da Criança, Oficina Preparatória dos Portadores de Necessidades Especiais, oficinas preparatórias distritais/oficinas com técnicos de instituições municipais, Plenária Municipal de Delegados e Conselheiros, Abertura do II Congresso Geral da Cidade (janeiro/2003) e Plenária Final de Delegados e Conselheiros (janeiro/2003). O número de participantes dessas atividades girou em torno de 95.107 pessoas (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2003).

O relatório afirma que o *Governo do Povo* configurou-se como um *governo de esquerda* amplo, democrático e popular²⁵² e que a maior herança da gestão foi a participação dos moradores, através da qual foi possível estimular e reconstruir os ideais de resistência política (a *resistência cabana*) do povo belenense. Assevera o documento:

Mas, sem dúvida, o **maior legado do Governo do Povo** à cidade de Belém, é a **participação popular**. Em nosso governo, Belém voltou a assumir sua própria história. **Resgatamos o espírito cabano de nosso povo** e com ele vimos projetos e obras se multiplicarem por toda a cidade. Em cada rua, em cada praça construída, em cada prédio restaurado, no sorriso de cada criança e idoso, até na música ouvida na monumental Aldeia Cabana de Cultura Amazônica, no novo e belo Ver-o-Peso, há o traço marcante da participação popular, primeiro expressa pela experiência do Orçamento Participativo, depois galvanizada na síntese superior do Congresso da Cidade, outra enorme contribuição que nossa cidade e seu aguerrido povo estão legando ao presente e ao futuro. Nesses anos, **580 mil pessoas governaram a cidade** conosco, assumindo um **papel protagonista** e de construção do **verdadeiro Poder Popular** (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2004, p. 02, grifo meu).

Os argumentos apresentados pela Prefeitura Municipal em torno do projeto de *gestão democrática da cidade de Belém*, com base na participação social, permitem observar que a construção do modelo formatado para essa cidade aproxima-se dos referenciais teórico-políticos debatidos no capítulo anterior. Os documentos elaborados que refletem os princípios e/ou a concepção política, os objetivos a médio e longo prazo, apontam, em síntese, para dois aspectos:

- A construção discursiva indica que o projeto de gestão formulado em Belém move-se no campo teórico de validação da democracia, muito especialmente, da *democracia radical* cuja radicalidade está em valorizar a participação social direta através dos diversos fóruns do orçamento participativo e nas discussões concernentes ao Congresso da Cidade. A escolha da participação social como o eixo central do projeto vai ao encontro das argumentações de Coutinho (2000) de que “democracia é sinônimo de soberania popular” e tem por objetivo, no delineamento do projeto, facilitar a apropriação, por parte dos moradores, de informações

²⁵² O documento faz alusão às cidades que referenciaram a experiência política de Belém: “Cidades irmãs espalhadas pelo mundo inteiro, recantos distantes da Itália, da França, do Oriente Médio, como nossa irmã Belém da Palestina, da China e, nossa irmã caçula, Havana, têm hoje Belém como referencial político, econômico e cultural” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2004, p. 01).

referentes à ossatura da política municipal (recursos orçamentários) que lhes permitam conhecer e definir o investimento público além de forjar, mediante os processos participativos, o *poder popular*, que seria a formação da consciência crítica de sujeitos (o *povo como senhor da cidade*). Nesta angulação, a participação associa-se à ampliação da capacidade dos moradores no sentido de exigir direitos, além de propor, discutir e influenciar na tomada de decisões políticas, não só do município, como das outras esferas governamentais. Tem como horizonte a universalização de direitos sociais, políticos, econômicos e culturais.

- O discurso político do projeto está relacionado à concepção de democratização tendo em mente a construção de uma nova sociedade, isto é, no desenho do projeto que se assenta nos processos participativos vinculados à discussão da *democracia radical* é imanente à referência ao socialismo como meta a ser alcançada em longo prazo. Mais uma vez, afirma-se que essa posição não pode ser considerada unânime na direção política do governo. O que se pode observar é que há uma recorrência nos documentos governamentais do tema da construção do socialismo.

4.4 TENSÕES E COMPATIBILIDADES ENTRE AS ORIENTAÇÕES DO BID (PROGRAMA HABITAR BRASIL) E O PROJETO POLÍTICO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM: REFLEXÕES ACERCA DOS MODELOS DE GESTÃO DE CIDADES E DO DISCURSO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A aproximação teórico-analítica empreendida demonstra que há diferenciações no que concerne ao debate sobre a gestão de cidades e a noção de participação social especificamente quando se trata: 1) das orientações vinculadas à denominada *agenda neoliberal*, que tem nos organismos multilaterais (Banco Mundial, BID) um forte instrumento de disseminação de referenciais de planejamento urbano local, de que o Programa Habitar Brasil-BID é um exemplo; 2) das discussões em torno da denominada *agenda democrática*, propalada no âmbito dos partidos, movimentos sociais, intelectuais com tradição de esquerda e evidenciada em algumas administrações locais, notadamente as capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores, de que a Prefeitura Municipal de Belém é um exemplo.

Levando-se em consideração que há uma distinção entre as referidas *agendas*, a questão central que se põe à reflexão, a partir desse momento, é: existem (e se existem, quais são as) *tensões*²⁵³ e *compatibilidades* entre os modelos de gestão de cidades e a noção de participação social desenhadas no plano das chamadas agendas neoliberal e democrática? Em que pontos há divergências e em que pontos há aproximações (similaridades) no que se refere a concepções/princípios, objetivos moldados no seio dos organismos multilaterais, especialmente o BID (expressos no Programa Habitar Brasil-BID) e das administrações à *esquerda*, notadamente a Prefeitura de Belém. Em nível mais aproximativo ao objeto de estudo, questiona-se: como essa Prefeitura, que apresentou um discurso crítico e contrário às proposições da agenda neoliberal, conseguiu tornar-se apta ao financiamento de recursos junto ao BID para o desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal?

²⁵³ Considera-se nesta tese o termo *tensão* no sentido de posição contrária; que tem caráter diferenciado e em oposição. No caso deste trabalho, o que se configura como contra-tendência ao modelo de gestão de cidades que se ancora no discurso do pensamento único neoliberal.

A análise dos diversos documentos governamentais, bem como a reflexão sobre a representação dos sujeitos²⁵⁴ responsáveis pela formatação e efetivação do *projeto democrático popular* desenvolvido em Belém no período de 1997 a 2004, corroboram na afirmação de que houve, em nível de construção discursiva, pontos referenciais de *tensões* e de *compatibilidades* entre os modelos de gestão e a noção de participação social desenhados na perspectiva do BID (materializados no Programa Habitar Brasil – BID) e do modelo democrático de gestão de cidades, vislumbrado pela Prefeitura Municipal de Belém.

O conjunto das argumentações apresentadas nos relatórios sinalizam, em primeiro lugar, a clareza, por parte do Governo Municipal, da processualidade do recente movimento do capital, da conformação do postulado neoliberal no Brasil e da atuação das agências multilaterais como suporte ao bom desempenho da economia capitalista, bem como dos rebatimentos desses processos na escala local, seja no que se refere às exigências referentes à competitividade urbana, seja na maior responsabilização dos municípios em relação às políticas sociais. Vejamos o que diz o Prefeito Municipal²⁵⁵ de Belém a esse respeito:

Quando se fala em guerra no Iraque ou no Afeganistão; quando se fala em crise na Venezuela, não há como falar desses fatos, sem que se consiga estabelecer relação com a ONU, as estruturas que a ONU criou, inclusive, no âmbito financeiro, o *Consenso de Washington*, o papel das agências de fomento, os órgãos que pretensamente são para o desenvolvimento regional em termos de América Latina ou o papel do FMI, do Banco Mundial, quer dizer, o que tudo isto tem a ver com uma estratégia do grande capital ao mesmo tempo dos países [...] que formam o G8 e que são os principais [...] interessados e formuladores dessa estratégia [...] de globalização neoliberal, de modo que nenhum programa que venham dessas agências deixam de estar matizados por interesses que, geralmente, são interesses muito conflitantes com os interesses das várias nações e com os interesses da maioria daqueles que vivem [...] do seu próprio trabalho²⁵⁶.

Pode-se verificar que desde os primeiros documentos elaborados pela Prefeitura Municipal de Belém, há indicações de elementos de tensão no discurso dessa Prefeitura face à denominada agenda neoliberal. Na passagem a seguir, retirada do Programa de Governo que

²⁵⁴ As entrevistas realizadas giraram em torno de apreender qual a representação que os responsáveis pela experiência fazem acerca do projeto democrático popular.

²⁵⁵ Para efeito de apresentação das entrevistas será indicado o cargo que o entrevistado ocupou no período de 1997 a 2004.

²⁵⁶ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém – Edmilson Rodrigues.

serviu de base à eleição de 1996, vê-se uma posição contrária a essa agenda: “**Contra-pondo-se claramente ao neoliberalismo**, que defende o ‘Estado mínimo’ e a privatização dos bens públicos, a proposta da Frente Belém Popular busca ampliar a capacidade de planejamento do setor público e fomentar canais de fiscalização do próprio governo [...]” (PROGRAMA DE GOVERNO, 1996, p. 12, grifo meu).

Por sua vez, o primeiro documento encaminhado à Câmara dos Vereadores traz uma radicalidade no referente à crítica ao postulado neoliberal. Fazendo remissão aos indicadores socioeconômicos no Brasil que expressavam a precariedade de vida da classe trabalhadora, sinaliza que:

A **longa noite do neoliberalismo** só veio a agravar este quadro. Depois de dominar o mundo por mais de uma década, semeando fracassos por todos os continentes, o neoliberalismo mostrou em nosso país que pode reduzir salários e as condições de vida e de trabalho do nosso povo. Mas é incapaz de oferecer o progresso econômico com condições dignas de vida. Apesar dessas evidências, o **neoliberalismo continua sendo a ideologia dominante** na imensa maioria dos governos mundiais (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1997a, p. 01, grifo meu).

As notas discursivas apresentadas demonstram que o governo municipal tem a percepção de que existem *limitações* para o desenvolvimento de um projeto democrático de gestão de cidades face ao conjunto das determinações econômicas, políticas e sociais que são expressas e defendidas, sobretudo pelas instituições financeiras multilaterais, através da prescrição de modelos de planejamento que correspondem, em última análise, à agenda neoliberal. Contudo, a construção do projeto político, que segundo a prefeitura é uma síntese do esforço de reflexões coletivas, coloca-se de forma diferenciada e contrária a essa agenda, procurando verificar as *possibilidades* de atuação do poder público municipal. Nesse aspecto afirma o Prefeito de Belém:

[...] se nós vemos a cidade como um ente, um espaço determinado por esse espaço mais [...] total, a cidade também é vista, por nós, como um espaço que determina, ainda que o poder de determinação seja, obviamente, muito menor. Uma cidade ela também determina, influencia, ela tem o poder de modificação, inclusive, do *status quo*, da ordem. Mas é obvio que os limites são muito grandes, os limites [...] que a estrutura mais global impõe, eles criam barreiras muito grandes, enormes, e, nesse

sentido, as possibilidades de permanência ou mudança no nível local, elas se dão muito a depender da capacidade [...] dos que [...] têm uma visão estratégica embasada numa [...] vontade de transformação social. A depender da visão estratégica que se tenha e da vontade política que se possa construir coletivamente, de transformar o mundo, apesar de todas [...] as dificuldades, a consciência que se deve ter de que não se muda o mundo a partir de uma única cidade, que não se faz socialismo a partir de uma única cidade, mas, também, não se faz a partir [...] das estruturas que, hoje, representam os interesses globais²⁵⁷.

Segundo os documentos governamentais o projeto desenvolvido na cidade de Belém – ao incorporar as tradições das lutas históricas em favor da classe trabalhadora, a exemplo do *Movimento da Cabanagem* - colocou-se em oposição ao postulado neoliberal, demonstrando que os moradores dessa cidade souberam nadar contra a corrente dominante “desenhando nas águas e na **margem esquerda do rio da História** o seu próprio caminho” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1997a, p. 01, grifo meu). Na seqüência, vai contrapondo o modelo de gestão ancorado na participação social, como sucedâneo ao modelo calcado na lógica neoliberal:

Quando repudiamos o neoliberalismo, não o fazemos no vazio, na negação pela negação. Se recusamos o mercado como regulador básico e o controle burocrático do Estado, **temos que dizer que alternativa oferecemos**. Esta alternativa existe: **a da escolha das alternativas pelo próprio povo. Mas será que existe forma de fazer isto a partir de uma Prefeitura? Nós respondemos que sim**. Que é possível a partir de um governo democrático estimular ao máximo a participação e o controle popular em diferentes níveis, de modo que a população possa ter uma influência real sobre o poder público. A generalização, por exemplo, de práticas como o Orçamento Participativo pode permitir à população o controle da aplicação de parte significativa dos investimentos públicos [...]. Esta ação, em nosso governo, é parte de um **exercício coletivo de enfrentamento da lógica capitalista de mercado, do lucro selvagem**, da pilhagem dos recursos públicos, sem cair no burocratismo estatizante. É parte de um processo de construção do poder popular (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1997a, p. 01-02, grifo meu)²⁵⁸.

O documento “Mensagem 2001 e Relatório 1997-2000 do Prefeito à Câmara Municipal de Belém” traz importantes indícios de contestação ao modelo de gestão de cidades de vertente neoliberal. Afirma que no primeiro mandato o governo de Belém procurou planejar

²⁵⁷ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém.

²⁵⁸ Afirma, ainda, que, “Nosso objetivo é desenvolver uma nova força política e social, a partir dos trabalhadores e setores populares mais organizados, que lute para conquistar a hegemonia política, social e ideológica na sociedade. Se não podermos generalizar esta prática em todos os lugares, implantamos naquelas cidades em que governamos”. E adiante: “Começamos a inaugurar um governo de novo tipo, que busca superar o modelo excludente de gestão municipal e mudar radicalmente as bases de poder local” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1997a, p. 02).

as políticas públicas levando em consideração a necessidade de cada cidadão, mesmo reconhecendo que se está em um “contexto de determinações extra-grupo, extra-local. Determinações que contribuem para definir onde [sic] se quer chegar, se por exemplo, na ruptura ou na manutenção do *status quo*, mas nunca orientado por desejos externos à cidade” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 10). Em outro documento, vê-se que:

O Governo do Povo tem consciência dos seus desafios e de que muitos dos problemas a serem enfrentados transcendem a esfera de atuação do Poder Público Municipal. Mas tem diretrizes e metas, tem compromissos históricos, tem base popular para executar um programa que mude, para melhor, a fisionomia de nossa querida Belém (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1998, p. 14).

Nessa direção, o relatório demonstra que mesmo considerando a existência dos limites decorrentes da inserção da cidade na dinâmica capitalista e da lógica neoliberal, deve-se perceber que a esfera local é um espaço de luta contra a desigualdade e que os mecanismos de participação social criados pelo governo (como o Congresso da Cidade) referem-se a um “espaço hegemonizado pelos sujeitos sociais concretos interessados em transformar a cidade de Belém num espaço de resistência à lógica da exclusão social vigente” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 12).

Em 2002 ao apresentar à Câmara dos Vereadores o relatório concernente às atividades do ano anterior, a Prefeitura de Belém constrói uma argumentação que continua a sinalizar um discurso crítico em relação ao postulado neoliberal. Afirma que o Brasil vem seguindo as orientações da denominada política neoliberal que, associada ao movimento da globalização, agrava as condições sociais e ambientais dos estados e dos municípios. Além disso, a crise econômica, política e social vista no presente constitui-se, segundo o documento, em manifestação do modelo (capitalista) excludente que reproduz a desigualdade em todo o planeta. Em contraponto, diz o documento:

Mas, ao lado de uma conjuntura de agravamento da crise **ergue-se um amplo movimento de resistência ao modelo neoliberal** e de **afirmação de uma alternativa verdadeiramente democrática e popular**. É dentro desse quadro mais

amplo que nossa experiência de gestão na maior cidade da Amazônia deve ser analisada. Nesse esforço extraordinário estamos na boa companhia de inúmeras outras administrações que ousam **remar contra a maré neoliberal**, buscando construir a necessária pororoca solidária de um modelo orientado pelo princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental, absolutamente comprometido com a defesa da soberania nacional, da cooperação internacional e da **radicalização democrática** [...].

Em síntese, o modelo democrático e popular tem buscado construir um **tipo de política econômica anti-monopolista, anti-imperialista e anti-latifundiária**. [...] Esse modelo também por não ser economicista, busca garantir direitos sociais, especialmente os atinentes à saúde, educação e moradia, bem como o direito a uma renda mínima às camadas sociais que hoje vivem em situação de exclusão e miséria sociais (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2002, p. 05-06, grifo meu).

Nota-se que a direção política da Prefeitura de Belém procurava sintonizar-se com os movimentos sociais de natureza global, a exemplo do Fórum Social Mundial, cujos debates voltam-se à proposição de alternativas ao *pensamento único neoliberal*. Nesse sentido, vale registrar que em 1999, Belém sediou o *II Encontro Americano pela Humanidade e contra o Neoliberalismo*, no qual participaram representantes e líderes de entidades comunitárias, dos movimentos sociais, organizações não-governamentais, partidos políticos de esquerda do Brasil e da América Latina. O evento girou em torno de discutir propostas alternativas de desenvolvimento socioeconômico e políticas públicas universais, visando estimular o sentimento de solidariedade entre os povos latino-americanos (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2000)²⁵⁹.

Importante observar que por todo o período da primeira (e parte da segunda) gestão do governo municipal, que coincidiu com o governo Fernando Henrique Cardoso, a Prefeitura de Belém apresentou uma fala contestatória associando esse governo ao denominado modelo neoliberal e cuja atuação implicava na defesa dos interesses do capital internacional:

Os indicadores macroeconômicos que resultaram da [*sic*] políticas neoliberais que orientaram o governo [federal] desde 1994 são dramáticos [...]. Para enfrentar essa crise o receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI) exige mais sacrifícios para os brasileiros, como o ajuste fiscal que deverá retirar da economia R\$ 16

²⁵⁹ Os documentos governamentais citam a participação da Prefeitura em outros eventos dessa natureza: durante o III Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre, em janeiro de 2003, o IPPUR/UFRJ, a Prefeitura de Belém, o Laboratório de Habitação da FAU/USP, o conselho da Cidade de Belém e a FASE Amazônia (Programa Pará) organizaram uma oficina sobre *Planejamento Participativo de Cidades: Congresso da Cidade e outras experiências de construção do poder popular*; em janeiro de 2004, o Prefeito Edmilson Rodrigues participou do III Encontro Hemisférico de luta conta a ALCA, sediado em Havana (Cuba).

bilhões e comprimir ainda mais os gastos nas áreas sociais e nos investimentos públicos, ou seja, o ajuste proposto não inclui a redução de pagamento de juros da dívida e sim de recursos para as áreas de saúde, educação e saneamento, levando à deterioração cada vez maior dos serviços públicos [...] (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1999, p. 133).

Seguindo esse raciocínio, o Programa de Governo da Frente Belém Popular que serviu de aporte à eleição municipal de 2000 afirmava que na primeira gestão o “Governo do Povo, se esforçou para combater as conseqüências da nefasta política neoliberal aplicada pelos governos federal e estadual, em especial o desemprego” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 10).

Da mesma forma, o relatório elaborado em 2001 que sintetizou as atividades do governo na primeira gestão afirmava que:

Nenhum governante que pretenda manter firme seu compromisso com o direito inalienável do povo a uma vida digna pode [...] se tornar presa fácil do discurso dominante, de inspiração neoliberal, que pretende imputar aos prefeitos a responsabilidade pela gerência da enorme crise social, alimentada diariamente pela política de submissão do Governo brasileiro aos ditames do capital oligopólico internacional (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 05-06)²⁶⁰.

Por sua vez, com a ascensão do Presidente Lula ao Executivo federal, em 2003, o governo municipal enfatizou, com entusiasmo, que essa eleição deveria se transformar em óbice às propostas neoliberais no país, fortalecendo, portanto, as apostas no processo de ampliação da democracia. “A vitória de Luis Inácio Lula da Silva à presidência representa, antes de tudo, uma derrota política e eleitoral do projeto neoliberal no Brasil, com amplas repercussões em nível internacional” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2003, p. 05)²⁶¹.

²⁶⁰ A crítica ao ideário neoliberal continua presente no relatório governamental referente ao ano de 2001: “[...] Resta o Estado [governo federal] fantoche, governado pelos tecnocratas de confiança dos organismos do capital internacional como o FMI. O estado nacional que aderiu ao Consenso neoliberal e abdicou de sua soberania não sobrevive sem a tutela de Washington. [...] No Brasil o ajuste fiscal cada vez mais feroz continua garantindo a manutenção da rentabilidade do capital financeiro com os juros dominando o balanço de pagamentos do país” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2002, p. 95). “Será essa a herança do projeto neoliberal do Governo Fernando Henrique para o Brasil [?]” (idem, p. 96).

²⁶¹ Na entrevista concedida à autora da tese, o Prefeito Edmilson Rodrigues sinalizou que o governo Lula significava uma mudança de rota na política urbana do país. Acreditava na possibilidade daquele governo em contrarrestar com a lógica dominante de produção da cidade: “[...] E o próprio fato do Ministério das Cidades,

Contrariamente à perspectiva do modelo de gestão de cidades disseminado pelas agências multilaterais, muito particularmente no que se refere às discussões que valorizam as cidades no sentido de torná-las eficientes e atrativas ao investimento capitalista (RAVINET, 1988; NIENTIED, 1998; WIRSIG, 1998), o Programa de Governo (2000) - aproximando-se das análises críticas empreendidas por Vainer (2002); Sánchez (2001), Harvey (1996); Compans (2001) - aponta que o projeto político construído em Belém posiciona-se em contraponto à denominada *cidade espetáculo* que é voltada ao mercado e à competitividade urbana. Em seu lugar, indica que a política de desenvolvimento urbano – mesmo vislumbrando a projeção do município em nível regional e mundial, mediante o incremento de atividades econômicas – deve atuar em vista da construção de sujeitos políticos, fortalecendo o controle popular e enfraquecendo as estruturas tradicionais de dominação. Assim,

Optar por este projeto de cidade, significa não apenas negar, como também não entrar no jogo do ‘urbanismo espetáculo’ (das grandes obras e da sofisticação como meta primeira), ou seja, do urbanismo como sinônimo de modernização da cidade pura e simplesmente, onde as formas e as paisagens tendem a se tornar elementos de maior importância, desconsiderando o ser humano e a qualidade de vida como componentes principais [...]. A adesão e a defesa de projetos políticos nesse sentido, são consequência [*sic*] da compreensão dessas teias ‘invisíveis’ de se construir/formar cidades e cidadãos, ao invés de produção de consumidores e espaços-mercadorias [...] (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 31)²⁶².

A mesma construção lógica pode ser encontrada no relatório do ano de 2001, quando a Prefeitura expõe os princípios atinentes à política urbana. Em primeiro lugar, disserta que o plano de desenvolvimento urbano deve caminhar no sentido de combater a segregação sócio-

mesmo num país capitalista, mesmo num governo que não é um governo conquistado com base numa revolução, mesmo os limites de um governo, como é o governo Lula, com limites impostos pela estrutura global neoliberal, mas há mudanças de orientação; e é conflituoso, porém, há mudanças, e, nesse sentido, há um esforço para se criar uma política nacional de desenvolvimento urbano [...] que inclui a ampla participação popular [...]”. É oportuno assinalar que Edmilson Rodrigues afastou-se do Partido dos Trabalhadores após os acontecimentos políticos no governo Lula, a partir de 2003.

²⁶² Diz ainda, na mesma direção que: “O desenvolvimento urbano será considerado em uma perspectiva mais ampla e, ao mesmo tempo, mais pragmática, dimensionando-o como desenvolvimento sócio-espacial urbano; que negue o desenvolvimento urbano como sinônimo de simples modernização da cidade e de crescimento econômico; que extrapole a noção de desenvolvimento sustentável pautado em uma perspectiva ecocêntrica – na qual as formas e os processos da natureza são destacados em detrimento do homem como ser social e natural; que discuta o desenvolvimento local para além da lógica do mercado; e por fim, que resgate e redimensione, através de um planejamento urbano alternativo, O IDEÁRIO DA REFORMA URBANA” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 33, grifo do documento).

espacial, tendo por objetivo a universalização da cidadania e a conquista da sustentabilidade urbana, além da construção do poder popular superando as desigualdades e a injustiça “própria de uma sociedade de classes” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2002, p. 43). Para tanto, há que se desenvolver uma política que se oponha à concepção de *cidade como mercadoria*, privilegiando o atendimento de demandas sociais e atuando na perspectiva da inversão de prioridades. Para o governo:

A distinção, portanto, da perspectiva de Desenvolvimento Urbanístico e Ambiental para Belém, em um governo que busca consolidar uma radical democracia, é ter por referência fundamental o resgate cotidiano da dimensão política e educativa do controle social, o qual se vem conquistando como uma das principais ‘obras’ da administração pública municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2002, p. 43)²⁶³.

Em relação à noção de participação social, que na formulação deste trabalho é um dos pontos importantes para se verificar os elementos de dissenso entre os modelos de gestão de cidades a que se está fazendo referência, pode-se afirmar que na totalidade das argumentações feitas pela Prefeitura de Belém nota-se uma concepção diferenciada e contrária à noção de participação evidenciada na perspectiva do BID que, conforme anotações anteriores, tem uma conotação individualizada e individualizante.

A análise sobre a temática da participação social no interior da construção do projeto democrático-popular pensado e desenvolvido em Belém demonstra que a escolha da participação como princípio programático essencial - sendo um eixo transversal à formulação das políticas e às discussões sobre a cidade - obedeceu a uma lógica que se interliga, por muitas mediações, ao debate sobre a *radicalização da democracia* como construção do poder popular em vista do socialismo.

²⁶³ O excerto a seguir que trata da política de saneamento, demonstra uma postura crítica às agências multilaterais que apóiam a privatização dos serviços urbanos básicos (como água e esgoto): “[...] instituições financeiras multilaterais, como o BID e o Banco Mundial, têm ‘recomendado’ a abertura do setor de saneamento à iniciativa privada nos seus documentos de estratégia de assistência para o Brasil” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2003, p. 71).

Dentro dessa formatação, a opção pela participação caminhou em dois sentidos. Em primeiro lugar, as assembléias do Orçamento Participativo constituíram-se espaço de definição de políticas calcadas no princípio da *inversão de prioridades*, a qual vem a serviço de responder, via políticas públicas, às demandas socioeconômicas da maioria populacional que – sendo a cidade pensada e construída a partir dos interesses das elites dominantes – sempre se viu à margem dos bens e serviços produzidos pela cidade.

Em segundo lugar, os processos participativos, vislumbrados especialmente no que se denominou de Congresso da Cidade, permitiriam a formação da consciência política, que em outras palavras, refere-se ao *poder popular*, que balizado pela *democracia radical*, busca alternativas ao desenvolvimento da cidade na perspectiva da maioria, isto é, das frações de classe trabalhadoras. O raciocínio do Prefeito é importante na apreensão do significado do tema da participação dentro do projeto democrático efetivado em Belém:

Eu diria que é o princípio fundamental para um governo socialista que tendo consciência das dificuldades das transformações estruturais nem por isso cruza os braços e se curva a elas, mas busca no âmbito local dialogar com as diversas dimensões nacional e internacional, mas, ao mesmo tempo, busca soluções locais [...] É necessário ter um projeto global, diria, no âmbito nacional e internacional, mas nenhum cidadão que tenha compromisso com a construção de um mundo verdadeiramente democrático, justo, feliz, diria, [...] o socialismo ou, como queiramos expressar nossa utopia, nenhum pode deixar de responder a problemas concretos, com soluções concretas [...]. Há uma necessidade [...] de que as classes que, historicamente, são despossuídas do exercício do direito à cidadania, experimentem, mesmo que no âmbito local, a capacidade de realizar conquistas; conquistas que são frutos da sua necessidade - enquanto alguém que tem direito a dignidade -, que são frutos da luta histórica provocada pela dívida social, que o estado, no caso o Estado brasileiro, e a prefeitura como parte da estrutura do estado brasileiro tem de responder, mas, ao mesmo tempo, como expressão do próprio protagonismo desses [...] seres humanos que não podem apenas receber [...] projetos, programas, ações formuladas tecnicamente numa perspectiva tecnocrática para dizer: “sim senhor” e aplaudir. [...] Não podem mais aqueles que constroem a cidade, que constroem a nação, ficar como observadores. Há possibilidades de mudanças no âmbito local e de contribuirmos de forma mais significativa com a nossa experiência para mostrar que é possível mudar, para ajudar na formulação de um projeto nacional de desenvolvimento, para contribuir nos fóruns, internacionais, como o Pan-Amazônico, como o Fórum Social Mundial, com a experiência local para formação de redes internacionais de cidades [...]²⁶⁴.

²⁶⁴ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém.

Na formatação do projeto político da Prefeitura de Belém ficou muito evidente que a escolha do tema da participação social não foi aleatória. Ancorada no debate da *democracia radical*, a predileção por esse tema constitui-se em estratégia no sentido de que os moradores pudessem ampliar o nível de percepção das contradições socioeconômicas atuando junto ao poder público na definição de políticas que se revertessem em favor das frações de classe dominadas. Diz o Prefeito de Belém:

Como nós sonhamos com um futuro humano, humanizado, um futuro feliz para a humanidade e queremos que esse legado seja garantido, também, para nós enquanto povo, nós fazemos da experiência de governo um processo de protagonismo, exatamente, porque queremos que esse protagonismo nos ensine, nos possibilite o apoderamento, cada vez maior, da capacidade de entender a essência da sociedade e um apoderamento da própria cidade, que é nossa. O apoderamento no sentido, mesmo, de que uma participação numérica diz pouco se ela não for um espaço para a desconstrução de valores que estão [...] enraizados na estrutura social [...]. Agora, é uma espera, uma paciência revolucionária porque é uma paciência, ao mesmo tempo, ativa, protagônica, de quem tem esperança porque acredita e vai, cada vez mais, acreditando que é a organização, a participação. É, portanto, [...] o exercício [...] da pressão, o exercício do dizer o que se pensa e de contribuir com o projeto que vai ganhando força como cultura. Então, [...] o aprofundamento, o enraizamento e, nesse sentido, de radicalização, por conta da raiz, de novos valores democráticos que sejam valores [...] alternativos ao individualismo, ao egoísmo, ao ódio, ao desamor, à perversidade, à fome, à miséria, ao desemprego [...]²⁶⁵.

Na avaliação da Secretária de Planejamento e Gestão de Belém, a dinâmica empreendida pelo Governo Municipal no que toca à participação social tem por objetivo a reversão da cultura clientelista do fazer político no sentido de que os moradores possam através do acesso a informações, reivindicar as políticas públicas como direitos políticos e sociais e, ao mesmo tempo, ampliar a capacidade crítica de percepção das contradições sociais:

[...] Nós entendemos [...] que o nosso papel de um governo democrático e popular, um governo de esquerda, ele é ao mesmo tempo prover a cidade de serviços, de infra-estrutura, de serviços sociais, mas, acima de tudo, prover a cidade de espaços e de condições para que as pessoas possam se encontrar, discutir, debater, criticar, refletir, mesmo, criticamente sobre a sociedade em que vivemos. Sem isso, nós faríamos o que qualquer outro governo honesto poderia fazer. Então, essa é uma orientação central do nosso governo: trabalhar no sentido da transformação de valores [...] e proporcionar que as pessoas possam ter uma percepção diferente do mundo em que vivem e o papel do nosso governo é criar as condições para que as

²⁶⁵ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém.

peças façam esse debate, para que elas reflitam não, necessariamente, de forma que não tenha conflitos, há conflitos, divisões. Nós consideramos que o conflito faz parte do processo de tomada de consciência crítica²⁶⁶.

Por sua vez, a Presidente da Fundação Papa João XXIII esclarece que a participação, pensada no âmbito da Prefeitura de Belém, conectava-se aos objetivos de forjar uma consciência política dos moradores sobre os direitos de cidadania, caminhando, processualmente, na construção da *utopia*, leia-se, socialismo.

Nós nunca perdemos de vista o nosso principal princípio, que é, realmente, a participação popular, [...] a organização, a conscientização da população da sua realidade de vida com uma perspectiva mais democrática, mais revolucionária. E eu estou falando do revolucionário não do ponto de vista, mesmo, de uma revolução [...] de uma luta armada, eu estou falando de mudanças de comportamento, de cultura, de mentalidade da população [...] Eu acho que é como você cria condições para a população exercer sua cidadania de forma consciente. [...] Então, como que tu vais criando isso, criando essas condições para que um dia, quem sabe, nós consigamos, então, [...] [uma] mudança, realmente, do Estado ou tomada do poder, de fato, [...] pela sociedade. [...] Acho que isso, ainda, é uma utopia [...] e a nossa estratégia toda foi: - “vamos perseguir isso em direção a essa utopia” [...] E eu acho que está em construção, é um processo que está em construção²⁶⁷.

Nesse contexto, o excerto a seguir, retirado do documento Mensagem à Câmara de Vereadores, de 1998, indica que – no projeto político da Prefeitura de Belém - a participação caminha para a formação política dos cidadãos, no sentido de torná-los conscientes de sua capacidade de participar e colaborar nas decisões sobre a cidade.

Mas somos conscientes de que este será um trabalho árduo e seus resultados se farão perceptíveis pela comunidade na medida em que conseguirmos concentrar nossa energia criadora em direções determinantes, que passemos a incorporar na atividade política e cognitiva o cidadão comum, promovendo nas pessoas uma **ampliação universalizadora de horizontes**, na qual **a dimensão individual ao invés de se perder se enriquece**. A formação da cidadania, a consolidação da **consciência da plena cidadania** depende da formação de cidadãos capazes para a ação e a reflexão, ainda que em condições adversas, como adverso é o perfil social que tem

²⁶⁶ Entrevista com a Secretária Municipal de Planejamento e Gestão, Jurandir Novaes.

²⁶⁷ Entrevista com a Presidente da Fundação Papa João XXIII, Sandra Helena Ribeiro Cruz. Na mesma linha de pensamento que associa a participação à ampliação da consciência política, afirma a Assistente Social do PDL: “[...] eu acho que seria discutir incansavelmente, fazendo com que ele [o morador] pense, com que ele reflita, sendo o mais didático possível, em que todos tenham o mesmo nível ou se aproximem do mesmo nível de compreensão e defendam a proposta e discutam [...] o que é mais democrático decidir, de que forma é melhor decidir [...]” (Entrevista com a Assistente Social do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, Raimunda Caravelas).

caracterizado o município de Belém (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1998, p. 11, grifo meu)²⁶⁸.

Igualmente, o documento Mensagem à Câmara dos Vereadores, que resumiu as ações do governo municipal no ano de 2001, demonstra que a modalidade de planejamento baseada nas diversas instâncias de participação, cuja idéia central é o Congresso da Cidade, resulta em um planejamento de curto e longo prazo para a cidade que *visa a construção de uma nova sociedade*, onde os governos democráticos têm papel fundamental no processo de gestão democrática e de controle social pelos moradores, sendo que:

Gestão Democrática e Controle Social significa o **exercício pleno de uma cidadania crítica, transformadora e de apropriação dos espaços públicos estatais e da cidade em geral**, em um contexto de mudanças profundas da sociedade que impõe um **posicionamento crítico** frente a esse **momento no capitalismo, designado de neoliberalismo**, como expressão das transformações que interferem de forma drástica na vida das cidades e de seus cidadãos [...].

Esta nova engenharia institucional teve na **Participação Popular seu principal vetor**, possibilitando ao **cidadão influir direta e decisivamente nos destinos da cidade**, propondo soluções, escolhendo suas prioridades de obras, e o acompanhamento a execução desses trabalhos, fiscalizando o uso dos recursos públicos e a qualidade dos serviços (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2002, p. 18, grifo meu.).

Há ainda um outro aspecto que deve ser refletido sobre a recomendação, pelos organismos multilaterais, da participação social. Conforme assinalado no segundo capítulo, as agências têm orientado e referendado as experiências de orçamento participativo municipal sem qualquer restrição à sigla partidária (tanto faz que esteja vinculada à tradição de *esquerda* ou *direita*). Isso é tanto verdade, que nas publicações do BID sobre participação, a atuação do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, no que toca especialmente ao orçamento, foi comentada e apresentada como uma experiência de gestão urbana a ser seguida por outros municípios²⁶⁹. Como vimos, na perspectiva do BID essa modalidade de participação é

²⁶⁸ O mesmo raciocínio pode ser deduzido da passagem a seguir: “O Orçamento Participativo é um instrumento fundamental na democratização da gestão pública, pois garante a permanente intervenção do cidadão nos destinos da cidade. É no OP que cada cidadão expressa sua vontade e consciência política, ao decidir sobre as necessidades da cidade como um todo, concretizando o processo de construção da cidadania” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1999, p. 15).

²⁶⁹ Ver a esse respeito: Navarro (2000) e Pont (1998).

defendida em vista do processo de reforma do Estado, legitimando um tipo de gestão municipal eficiente e eficaz nos gastos públicos. A fala do Prefeito de Belém corrobora com essa assertiva:

[...] Porque, na essência, a participação, o que interessa para eles é, em certa medida, uma participação muito ligada aos interesses estritamente financeiros, tanto que eles indicam o Orçamento Participativo, também. Por quê? Porque o controle nesse nível financeiro, e somente nesse nível, está absolutamente integrado ao seu programa de ajuste fiscal. [...] A lei de responsabilidade fiscal é isto. Então, na medida em que, ao liberar um milhão, por exemplo, eles possam estar mais tranquilos de que aquela obra vai gastar um milhão e bem, porque tem em certo grau de participação e controle por parte da população, isto é bom, para evitar desperdícios e o desequilíbrio da balança do país e o próprio desequilíbrio fiscal. [...] por que o Banco Mundial, hoje, referenda o Orçamento Participativo? [...] Eu acho que cumpre [...] um papel positivo [...] mas, a rigor o objetivo maior é o equilíbrio fiscal. [...] O que ocorre, hoje, é que as imposições do FMI e seus complementos, elas prezam a responsabilidade fiscal, mas não prezam a responsabilidade social [...]²⁷⁰.

Em se tratando de verificar indícios de tensão entre os modelos de gestão balizados pelo ideário neoliberal e o ideário democrático, um ponto importante a ser destacado do conjunto das argumentações da Prefeitura de Belém diz respeito à perspectiva de *universalização de direitos*. Contrariamente à construção do pensamento que orienta à minimização do Estado, especificamente no que toca à garantia da proteção social, as propostas do Governo Municipal de Belém tendem a posicionar-se em favor da noção ampliada de direitos. Nessa direção, afirma o Programa de Governo (2000, p. 25):

Nossas ações visam a Universalização da Cidadania, desenvolvendo ações includentes, que enfrentam o neoliberalismo, buscando efetivar políticas sociais que ampliem ao máximo o acesso dos excluídos a políticas que assegurem a qualidade de vida e a cidadania.

Segundo o Governo Municipal, as políticas implementadas balizam-se pelo princípio da universalização de direitos, motivo pelo qual a Prefeitura definiu como estratégia a articulação e a integração das políticas setoriais (saúde, educação, saneamento, cultura e geração de trabalho e renda). “Esses direitos, priorizados desde o início do Governo do Povo como essenciais à garantia da cidadania, [...] inclui os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e

²⁷⁰ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém.

culturais que devem ser promovidos e protegidos pelos governos e cidadãos” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2002, p. 167)²⁷¹.

A proposta de *intersectorialidade* constitui-se em uma idéia força dentro da arquitetura política do governo. A aglutinação das políticas setoriais em *Marcas de governo* (no primeiro mandato) e em *Diretrizes estratégicas* (no segundo) traduz a intencionalidade da Prefeitura de Belém em desenvolver uma política de caráter integrado que se coaduna com a perspectiva de universalização de direitos. Nesse sentido, essa proposta configura-se em elemento de tensão com as indicações do BID sobre a natureza das políticas públicas, as quais devem ser setoriais e focadas, sobretudo nas áreas mais “carentes” da cidade.

Ao lado dos elementos que indicam divergências com o modelo de gestão de cidades propagado pelo BID, observam-se no interior dos documentos produzidos pela Prefeitura de Belém, *pontos de compatibilidades* com o ideário concernente ao *pensamento único*. A exemplo das orientações do BID, no marco da competitividade urbana, o governo municipal exhibe com orgulho as premiações recebidas em nível nacional e internacional referentes à gestão da cidade de Belém. Note-se que a prática de premiações de experiências locais, conforme observado no segundo capítulo, é bastante difundida pelas agências internacionais e situa-se no rol das prescrições que estimulam a competitividade entre as cidades.

Nessa direção, o documento Mensagem à Câmara dos Vereadores, referente ao ano de 1998, afirma que pela primeira vez a cidade de Belém ganhou projeção internacional, isso porque a Organização das Nações Unidas (ONU) elegeu a cidade de Belém como *modelo de gestão participativa* tendo em vista a experiência do Orçamento Participativo. Na seqüência o texto informa que a cidade de Belém foi reconhecida pelo governo brasileiro (à época,

²⁷¹ O princípio da universalização de direitos é reforçado no relatório de 2002 quando afirma que as estratégias de gestão do Governo Municipal devem “propiciar a todas as crianças, jovens, adultos, idosos, portadores de necessidades educativas especiais, índios, negros, homossexuais, todo homem e toda mulher, de qualquer credo, religião, cor, opção sexual, acesso às políticas públicas com qualidade social e respeito às diferenças, resguardando-se a garantia dos direitos de cidadania para todos/as” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2003, p. 145).

Fernando Henrique Cardoso) como um modelo de gestão participativa. Entretanto, é curioso notar na passagem a seguir que a Prefeitura, mesmo apresentando um discurso oposicionista, confere importância a esse tipo de prática que, por muitas mediações, vincula-se ao processo de reforma do Estado: “O Governo Federal, **mesmo sabendo que nos opomos às políticas do neoliberalismo**, viu-se obrigado a reconhecer Belém como um modelo de gestão participativa, em ação conjunta com o respeitado Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1999, p. 10, grifo meu).

O relatório do ano de 1999 continua a indicar pontos de compatibilidades com a lógica das agências multilaterais que escolhem determinadas práticas de gestão como modelos a serem seguidos por outras cidades. Cita o documento que Belém foi eleita como cidade-coordenadora e sede do Secretariado Técnico do Programa Gestão Participativa de Rios Urbanos em cidades da América Latina e Caribe, do Programa Gestão Urbana (PGU), vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU) (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2000)²⁷².

Na rota das premiações que se compatibilizam com o ideário (difundido pelas agências) do *bom governo* e/ou da *boa gestão*, o Programa de Governo elaborado no ano 2000 destaca os vários prêmios recebidos pela Prefeitura de Belém referentes aos projetos efetivados na primeira gestão. Diz o documento: “Os êxitos do Governo do Povo foram reconhecidos em todas as áreas. Na educação, Edmilson ganhou por duas vezes consecutivas o diploma de Prefeito Criança, da Fundação ABRINQ” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 22)²⁷³. E

²⁷² O mesmo relatório informa que a Biblioteca do Congresso Norte-Americano, situada em Washington, solicitou à Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), da Prefeitura de Belém, as publicações concernentes ao Orçamento Participativo. E afirma: “Tornou-se motivo de orgulho para a Prefeitura de Belém, o interesse da Biblioteca do Congresso, em fazer constar nos seus acervos os programas do Governo do Povo voltados ao social” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2000, p. 31). Também informa que o Orçamento Participativo de Belém foi selecionado pelo Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (CNUAH-Habitat) entre as *Melhores práticas de gestão para o entorno humano*. “Com o reconhecimento, o OP passou a ser recomendado pela ONU aos países de todo o mundo como exemplo de gestão pública, visando a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida urbana” (idem, p. 33).

²⁷³ Acerca dessa premiação, diz o Prefeito Edmilson Rodrigues no relatório sobre a primeira gestão: “Somos hoje, com enorme orgulho, uma cidade reconhecida nacional e internacionalmente por nossos projetos na área da

mais adiante: “Somos uma cidade premiada. São 46 prêmios ou menções, nacionais e internacionais para o Governo do Povo de Belém” (idem, p. 23)²⁷⁴.

Há um outro elemento destacado pela Prefeitura de Belém que guarda compatibilidade com a agenda do BID para as cidades. O relatório de 1998 demonstra que a política de desenvolvimento urbano do município, ao lado de garantir a qualidade de vida da população belenense, bem como a preservação de sua tradição cultural, deve propiciar a atração de investimentos externos no âmbito da competitividade entre cidades. Vejamos:

A estratégia do Governo Municipal tem sido orientada para devolver à cidade de Belém o lugar de centralidade política, cultural e econômica que sempre ocupou no contexto nacional, **afirmando-a como uma cidade competitiva** no cenário nacional, **com imenso potencial para atrair investimentos de setores** que necessitam das vantagens locais oferecidas pela mais singular região brasileira (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2000, p. 11, grifo meu).

Passemos a analisar o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal para verificar, nessa experiência particular, os pontos de *tensões* e *compatibilidades* entre as propostas de gestão de cidades e a noção de participação social.

infância. Não é por acaso que nós somos o único prefeito distinguido por dois anos consecutivos com o título de Prefeito Criança, em certame organizado pela Fundação Abrinq para os Direitos da Criança e pelo Unicef” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 07).

²⁷⁴ O relatório da primeira gestão destaca as premiações recebidas pela Prefeitura de Belém referentes aos projetos na área da infância e adolescência: O projeto *Sementes do Amanhã* (de erradicação do trabalho infantil) recebeu nota 10 do Programa *Brasil Criança Cidadã* do Ministério da Previdência e Assistência Social sendo premiado com o valor de R\$100 mil; o *Programa Bolsa Escola* concorreu e foi escolhido entre os vinte melhores projetos na área de *Gestão Pública e Cidadania* da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford e BNDES, com o prêmio de R\$ 3 mil; o projeto *Escola Circo* foi selecionado pelo Unicef, através do programa *Criança Esperança* para receber recursos a fim de realizar evento na área de conhecimento circense. Por sua vez, o relatório do ano de 2001 faz um retrospecto de todas as premiações (um total de 44) recebidas pela Prefeitura de Belém, em nível nacional e internacional, durante o primeiro mandato e do primeiro ano da segunda gestão (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2002). O Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal foi escolhido entre as *Dez melhores práticas de gestão local* no âmbito do Programa *Caixa Melhores Práticas*, da Caixa Econômica Federal. O mesmo foi premiado (entre 100 melhores práticas internacionais de gestão local) no *Best practices and local leadership programm* (BLP) em Dubai (Emirados Árabes) (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2003). O último relatório do governo municipal cita, ainda, outras premiações recebidas pela prefeitura de Belém, dentre elas, destaca-se o “Prêmio Banco Mundial de Cidadania”, conferido pelo Banco Mundial, Ministério do Meio Ambiente e pelo Governo do Estado do Amazonas ao Projeto Sócio-Educacional Integrado (PROSEI), efetivado em parceria com a Universidade Federal do Pará (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2004).

4.4.1 Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal: modelos de planejamento em confronto: entre as regras do Programa HBB e a proposta de gestão democrática

Dentro da proposta de gestão democrática da cidade de Belém, tem destaque o *Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal*, o qual se vincula, no âmbito da política urbana, à diretriz *Desenvolvimento urbanístico e ambiental*²⁷⁵. Na aceção da Prefeitura, este Plano constitui-se em expressão de um planejamento urbano de natureza democrática, cuja elaboração foi realizada com a participação de diversos setores da sociedade (lideranças comunitárias, instituições governamentais e não-governamentais, intelectuais, dentre outros) alinhados com o ideário de justiça social na cidade. Propunha-se, então, a ser uma experiência particular de política urbana, primando por um tipo de construção metodológica que, em seu conjunto, estava baseada nos seguintes aspectos: participação social transversal ao planejamento, execução/acompanhamento da intervenção urbanística; intersetorialidade e interdisciplinaridade na concepção e execução da política; perspectiva ampliada quanto ao princípio de resolução da problemática habitacional: tratamento da moradia associado a problemas urbanos como saneamento ambiental (esgotamento sanitário, limpeza pública, educação ambiental), infra-estruturação urbana (pavimentação de ruas), equipamentos comunitários (áreas de lazer), projetos na área de educação, incentivo ao esporte e cultura, além de projetos voltados à geração de renda; preservação da característica natural do leito do

²⁷⁵ No primeiro mandato, a política urbana esteve alinhada às marcas *Sanear e Revitalizar Belém*. A marca *Sanear Belém* girava em torno dos seguintes objetivos: “Coletar e proporcionar tratamento adequado de resíduos sólidos; Desenvolver ações de macro e microdrenagem; Desencadear processo de municipalização do sistema de água e esgoto; Implantar sistemas de esgotos sanitários e abastecimento de água; Promover a melhoria sanitária domiciliar” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001, p. 23). Enquanto a marca *Revitalizar Belém* propunha-se a: “ordenar o uso e a ocupação do espaço urbano; contribuir para modificar a situação de degradação do ambiente urbano; potencializar as diversas expressões de identidades culturais da cidade; implantar projeto com vistas a gerar ocupação e renda e segurança alimentar; possibilitar a oferta de cesta básica com melhor qualidade e preço; promover o patrimônio histórico, cultural e ambiental como atração turística” (idem, p. 38). No segundo mandato, os princípios, metas e objetivos da política urbana foram condensadas na diretriz *Desenvolvimento urbanístico e ambiental* que envolvia as políticas de saneamento, educação ambiental, habitação, turismo e transporte (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001d).

igarapé, garantindo sua navegabilidade; a totalidade da experiência deveria configurar-se em modelo de planejamento urbano orientador de novos projetos urbanísticos na cidade .

Conforme assinalado no início desse capítulo, o *Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal* foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, através do Programa Habitar Brasil-BID, o qual possui uma série de exigências e recomendações previstas no *Regulamento operacional* e *Manual de orientações* – tratados no segundo capítulo – que devem orientar de forma impreterível a elaboração dos projetos em nível municipal.

Considera-se, nesta tese, que o *Plano Riacho Doce e Pantanal* (concepção e execução) corresponde a um *campo particular* (aqui entendido como *meio mediador, campo de mediações*, para seguir as reflexões de Lukács, 1978) onde se encontram princípios e objetivos diferenciados no que se refere à concepção de gestão e processos participativos. Nesse aspecto, far-se-á uma remissão ao citado Plano para em seguida, refletir sobre as tensões e as compatibilidades existentes entre as propostas de gestão de cidades - incluindo-se a noção de participação social - do Programa Habitar Brasil/BID e da Prefeitura Municipal de Belém.

O Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal refere-se a uma proposta de intervenção urbanística elaborada pela Prefeitura Municipal de Belém, com aporte financeiro do Programa Habitar Brasil-BID. Em nível de planejamento municipal é vinculado ao *Programa assentamento humano – habitação com dignidade*²⁷⁶ e articulado, conforme assinalado acima, à diretriz *Desenvolvimento urbanístico e ambiental* (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001d). Embora interligado à matriz de planejamento na área habitacional, o Plano guarda relação, de forma mais aproximativa, com a problemática do

²⁷⁶ Esse programa tem por objetivo “Implementar a política habitacional do município, garantindo qualidade de vida e inserção socioeconômica da população de baixa renda e dos servidores municipais” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001d, p. 22).

saneamento, um dos problemas urbanos mais graves da cidade de Belém proveniente do processo histórico de ocupação das baixadas, conforme observado no item 4.1.

As localidades Riacho Doce e Pantanal, que fazem parte dos bairros Guamá e Terra Firme, são consideradas áreas de baixadas e estão inseridas geograficamente na segunda maior *bacia* do município de Belém, a bacia hidrográfica do igarapé do Tucunduba²⁷⁷. 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 Antonio 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 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c)²⁷⁸.

Por sua vez, a área do Riacho Doce que está 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 retirada de dentro da Universidade Federal do Pará, utilização da energia elétrica de forma

²⁷⁷ Esta bacia possui área de 10,55km². Atinge os bairros Universitário, Terra Firme, Guamá, Canudos e Marco. Tem uma população de aproximadamente 161.499 pessoas (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c). O igarapé do Tucunduba é um dos rios da bacia, sendo que seu leito – antes de desaguar no rio Guamá - passa por dentro da Universidade Federal do Pará. Vale dizer que a expressão *igarapé*, muito usada na Região Amazônica, vem do tupi e significa “rio pequeno”. Apresenta as mesmas características dos grandes rios, sendo geralmente navegável (FERREIRA, 1999).

²⁷⁸ No início de sua urbanização, a área do Tucunduba serviu também de *locus* para a construção de asilos e casas de saúde que deveriam servir de abrigos para mendigos e doentes mentais que, segundo os padrões de embelezamento e higiene do plano urbanístico implementado na administração de Antonio Lemos, não poderiam circular nas áreas centrais da cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c).

clandestina (os chamados “gatos”), destinação do lixo doméstico em terrenos vazios ou diretamente jogado no rio (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c)²⁷⁹.

A área do Pantanal também localizada às margens do igarapé do Tucunduba formou-se mediante um processo de ocupação de terra entre os meses de maio e agosto do ano 1990 (do século XX). Apresenta os mesmos problemas urbanos existentes na comunidade do Riacho Doce: divisão desordenada de lotes, moradia do tipo palafita - algumas no leito do próprio igarapé -, ausência de saneamento básico, energia elétrica e água potável (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c)²⁸⁰.

Atualmente residem nas localidades do Riacho Doce e Pantanal cerca de 1.537 famílias, equivalente a uma população de 6.057 habitantes. A faixa de renda familiar predominante é entre um e três salários mínimos (69,86%), seguido da faixa de menos de um salário (13,74%). A principal ocupação dos homens e mulheres chefes de família correspondem aos trabalhos *por conta própria*, a saber: comerciantes, vendedores ambulantes, estivador/carregador, pedreiro, carpinteiro. Algumas famílias praticam a pesca (para subsistência) no rio Guamá e na ilha do Combu (próxima à área). Além disso, a proximidade com o rio permite a comercialização de produtos provenientes de municípios ribeirinhos (do interior do Estado), através de barcos, tais como: madeira, palha, tijolo, açaí, farinha (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c).

No que se refere à tipologia arquitetônica das residências nas áreas do Riacho Doce e Pantanal, há uma predominância da utilização da madeira²⁸¹, sendo que as construções são bastante elevadas do solo e sustentadas por esteios (vigamento em madeira), tendo em vista

²⁷⁹ Um ano após a formação da área, foi fundado o Centro Comunitário do Riacho Doce que passou a reivindicar do poder público, melhorias urbanas, tais como: abastecimento de água e ligações de energia elétrica (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c).

²⁸⁰ Em 1991, foi criada a Associação de Moradores Unidos do Pantanal (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c).

²⁸¹ As casas construídas geralmente reproduzem o padrão habitacional ribeirinho de áreas de várzea da Amazônia, tendo em vista que a maioria dos moradores dessas áreas é proveniente de municípios do interior do estado do Pará.

que são erguidas, em sua maioria, em áreas de várzea²⁸², 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 localizam-se 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 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c) (Figuras 1 a 8).

Face à problemática urbana, em 1999 a Prefeitura Municipal de Belém iniciou o processo de habilitação para financiamento de recursos junto ao Programa Habitar Brasil-BID (HBB). A lei nº. 7.976/99 votada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito de Belém autorizou o poder público municipal a participar do referido Programa²⁸³.

Vale lembrar que, em conformidade às anotações do segundo capítulo, o Programa Habitar Brasil-BID, em sua estrutura, divide-se em dois subprogramas: a) *Apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional, no segmento das famílias de baixa renda – Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI)* e; b) *Melhoria das condições habitacionais, de infra-estrutura e saneamento básico – Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS)*; sendo que o primeiro subprograma constitui-se em pré-requisito para que os municípios tornem-se aptos a candidatar-se ao financiamento junto ao HBB. Além disso, o Programa exige a elaboração de um *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas)*, que corresponde a um diagnóstico do setor urbano-habitacional do município.

²⁸² Solo alagado ou alagável.

²⁸³ “Art. 1º - Fica a Prefeitura Municipal de Belém autorizada a participar do Programa Habitar Brasil – BID, decorrente de contrato celebrado entre a União Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, celebrando convênios ou contratos com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano – Secretaria de Política Urbana - SEPURB, e com a Caixa Econômica Federal-CAIXA, visando a adesão e a implantação do Programa, no Município” (Lei nº 7.976/99, de 08 de outubro de 1999).

FIGURA 1 A 3

FIGURA 4 A 5

FIGURAS 6 A 8

Vinculado ao sub-programa *Desenvolvimento Institucional (DI)*, a Prefeitura de Belém, seguindo as recomendações do Roteiro de Orientação para elaboração do Pemas, fornecido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU) (do Programa HBB) organizou em 2001 - sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (Segep) - o *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas)*, referente ao município de Belém²⁸⁴.

Relacionado ao sub-programa *Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS)*, a Prefeitura Municipal de Belém elaborou, em 2001, o *Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal*²⁸⁵ (PDL) 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)²⁸⁶ e *Projeto social –*

²⁸⁴ O documento apresenta detalhadamente os seguintes dados sobre este município: caracterização físico-territorial; perfil socioeconômico; processo de evolução urbana; organização da gestão municipal; atuação do poder público no setor habitacional; avaliação prospectiva sobre a capacidade institucional no setor habitacional (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001a).

²⁸⁵ Para efeito de aprovação junto ao Programa Habitar Brasil-BID, o Plano foi dividido em 06 volumes, apresentados da seguinte forma: 1) Concepção geral; 2) Dominial (regularização fundiária); 3) Caracterização ambiental; 4) Trabalho de participação comunitária e; 5) Urbanístico, engenharia e anexos. As secretarias municipais responsáveis pela elaboração do Plano foram: Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (Segep), Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan) e Fundação Papa João XXIII (Funpapa). Segundo Gayoso (2002), a previsão orçamentária do investimento para efetivação da primeira etapa do Plano de Desenvolvimento Local (PDL) era de R\$9.871.450,00 (nove milhões, oitocentos e setenta e um mil e quatrocentos e cinquenta reais), os quais foram requeridos junto à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo Federal através do Programa Habitar Brasil/BID, sendo que desse total 15% correspondia à contrapartida da Prefeitura Municipal de Belém.

²⁸⁶ As intervenções urbanísticas propostas dizem respeito a: estruturação da malha urbana existente, construção de unidades habitacionais, reassentamento de famílias, preservação da orla do igarapé do Tucunduba e construção de equipamentos urbanos e comunitários. A construção de unidades habitacionais deveria ser feita por etapa, sendo que o processo de remanejamento das famílias das áreas do Riacho Doce e Pantanal deveria considerar a divisão da área em 06 setores: Setor 1: corresponde ao terreno a ser desapropriado pela Prefeitura Municipal destinado à construção de 500 unidades habitacionais; Setores 2 e 3: área da comunidade do Riacho Doce onde residem as famílias a serem remanejadas; Setores 4, 5, 6: área da comunidade do Pantanal onde residem as famílias também à espera de remanejamento. O Plano prevê na Etapa 1: remanejamento de 421 famílias da área do Riacho Doce e 188 da ilha do Pantanal que deverão receber novas unidades habitacionais a serem edificadas na área de expansão dos setores 1, 3, 4, 5; oferta de lotes urbanizados para auto-construção de 89 unidades habitacionais através de cesta de materiais de construção no setor 1; execução de 72 melhorias habitacionais; construção de 141 módulos hidráulicos e da Estação de Tratamento de Esgoto para atendimento de 2000 famílias. Para a área do Pantanal, o Plano prevê pavimentação em *bloket* em determinados trechos e construção de 77 unidades habitacionais. Na Etapa 1 devem ser executados os equipamentos comunitários previstos: creche (no setor 2); Centro Comunitário do Pantanal; reforma de uma unidade habitacional para a sediar o Centro Comunitário do Riacho Doce; reforma de 1 escola e 2 praças no Pantanal. Na etapa II estão previstos remanejamentos no setor 2 em função da constatação de risco ambiental ou de desabamento de casas (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001b). Levando-se em consideração que esses dados foram levantados em janeiro de 2004 e com o intuito de atualizá-los, vale informar que a execução do projeto físico

*Programa Socioambiental das localidades do Riacho Doce e Pantanal*²⁸⁷ (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c).

Na introdução do Plano (Volume I - Concepção Geral) a Prefeitura de Belém sinaliza os princípios norteadores da intervenção urbanística no Riacho Doce e no Pantanal. 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. Negar esta lógica significa, na acepção do governo, desprivatizar as ações da gestão municipal constituindo um campo de debates entre os vários setores sociais. Esse processo 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, grifo meu).

Assim, na perspectiva da Prefeitura, o Plano de Desenvolvimento Local consiste em um exercício de planejamento que deve *diferenciar-se da matriz de planejamento tradicional*. Para tanto, há que se substituir, segundo o documento, a postura convencional de distanciamento entre o planejador e os *agentes sociais locais* por uma prática de diálogo que

continua em andamento (pelo atual governo – Duciomar Costa, eleito em 2004 e que sucedeu a administração petista), sendo que até fevereiro de 2006, do total de obras previstas (na 1ª etapa), foi executado o percentual de 35,86%.

²⁸⁷ Este se divide em cinco subprogramas: Desenvolvimento comunitário/control social; Serviço de atendimento e informação; Geração de trabalho e renda; Educação sanitária e ambiental; Acompanhamento social às famílias remanejadas. O Programa socioambiental, em seu conjunto, corresponde ao Trabalho de Participação Comunitária. Também para efeito de atualização de dados quanto ao projeto da área social, cabe informar que na gestão do governo atual (tratado na nota anterior) a equipe da área social aguarda (os dados são de fevereiro de 2006) aprovação da reprogramação das atividades do projeto que se encontra em avaliação no Governo Federal (Caixa Econômica e Ministério das Cidades). Enquanto espera a referida aprovação, essa equipe vem atendendo às lideranças comunitárias e moradores interessados no andamento do projeto. A falta de recursos tem impossibilitado a equipe de dar prosseguimento à dinâmica empreendida anteriormente de reuniões com os conselheiros eleitos.

incorpore as expectativas e necessidades dos usuários, transformando as fases de concepção, elaboração, sistematização e implementação do plano em exercício de democracia participativa. “Desta forma, 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” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001b, p. 3)²⁸⁸.

Ocorre que mesmo diante de um posicionamento crítico em relação ao planejamento normativo, a Prefeitura Municipal, para efeito de aprovação do projeto junto à agência financiadora, precisou adequar a forma de elaboração do Plano às normas e requisições contidas no *Manual de Orientação e Regulamento Operacional do Programa Habitar Brasil-BID*, que em seu conjunto correspondem a um tipo de planejamento tradicional, caracterizado por uma rigidez na orientação elaborativa do projeto que se expressa nos seguintes aspectos: utilização de modelos (roteiros metodológicos) para formatação da proposta; definição detalhada das etapas a serem seguidas para aprovação do plano (a exemplo, das Fases I e II) e, neste caso, o *Manual* determina passo a passo, quais as atividades a serem desenvolvidas pelos profissionais envolvidos no projeto; a escolha tanto da área objeto de intervenção, quanto da problemática urbana deve ser subsumida ao que o Programa HBB oferece (ou melhor, estabelece) para financiamento, isto é, a área deve ser considerada um *assentamento subnormal* para tornar-se apta ao recebimento de recursos e; exigência da assinatura de um *Termo de Adesão, Compromisso e Obrigações* por 80% das famílias atendidas pelo projeto, que, segundo o *Manual*, demonstra a participação e a aprovação dos moradores no e em relação ao projeto a ser executado²⁸⁹.

²⁸⁸ Em entrevista para fins da presente tese, a Secretária de Planejamento tratou da concepção de planejamento do governo municipal: “[...] é [...] uma tentativa nossa, permanente, de romper com o planejamento normativo, aquele que não leva em conta de que a cidade ela é feita, também, no seu cotidiano, que não é suficiente um plano que desenhe a cidade, que trabalhe as inferências para a cidade, a partir de uma visão concebida intragoverno, apenas, que não leve em conta as [...] necessidades que não, necessariamente, estão dadas pelo saber técnico, propriamente, mas, dessa relação entre o que é o saber técnico e de que são as necessidades concretas da população, [...] que são [...] as outras formas de saber, que não, necessariamente, estão, apenas, em uma especialidade acadêmica e nem, tampouco, em uma parcela da sociedade.”

²⁸⁹ O detalhamento dessas orientações encontra-se no Capítulo 2 desta tese (item 2.3.2).

Passemos a examinar, então, o Volume IV do *Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal*, que consiste no *Trabalho de Participação Comunitária* (TPC), também chamado de *Projeto de Participação Comunitária*, para verificar como a Prefeitura de Belém adequou sua concepção de planejamento - incluindo os princípios de gestão democrática e participação social - às recomendações do Programa Habitar Brasil-BID²⁹⁰.

Na apresentação do *Projeto de Participação Comunitária* a Prefeitura Municipal de Belém ratifica a afirmação contida nos demais documentos oficiais de que o governo municipal, iniciado em 1997, prima por um tipo de planejamento que se legitima pela *gestão participativa*, a exemplo das atividades desenvolvidas no âmbito do Congresso da Cidade e do Orçamento Participativo, instâncias decisórias que fomentam a participação e o *controle social*, este último considerado como “os instrumentos e mecanismos que garantam condições de acesso aos agentes sociais nas esferas de decisões e instâncias da administração pública” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c, p. 07). Demonstra que o *Trabalho de Participação Comunitária* a ser desenvolvido no PDL pretende seguir a *linha política em curso* na cidade, devendo conectar-se às experiências de planejamento (como é o caso do Congresso da Cidade) que investe na *radicalização* da gestão participativa.

Seguindo esta linha de raciocínio, a Prefeitura argumenta que as *diretrizes gerais* do Projeto de Participação Comunitária, no âmbito do PDL, no que toca à metodologia de participação comunitária, devem ser orientadas nas *diretrizes programáticas* que norteiam 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 ou comunitária com controle social como princípio norteador das ações do plano;
- Fortalecimento da organização comunitária para construção e afirmação do poder popular;

²⁹⁰ A escolha do Trabalho de Participação Comunitária, para exame, não é aleatória. Consiste em uma aproximação sucessiva às determinações complexas (concretas) do objeto de reflexão desta tese. Busca-se, mediante análise desse projeto, verificar os elementos que indicam se há (e quais são) as orientações diferenciadas em relação à gestão de cidades e à noção de participação social.

- 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 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c, p. 10).

Nesse viés, o documento enfatiza que a participação deve colaborar na ampliação de direitos sociais. Isso significa que ao lado de considerar a moradia como eixo central de intervenção do projeto urbanístico, deve-se levar em conta outros aspectos que garantem a habitabilidade digna: direito a educação, saúde, meio ambiente, renda, cultura e lazer, organização, reconhecimento da cidadania e direito à terra/habitação. Nessa perspectiva, o *Trabalho de Participação Comunitária* 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 democrático e a administração compartilhada de forma a possibilitar o exercício da cidadania, assim como, desencadear um processo articulado de mobilização e controle social do Plano de Desenvolvimento Local (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c, p. 87)²⁹¹.

A *metodologia* do Plano prevê que as atividades a serem desenvolvidas nas áreas Riacho Doce e Pantanal devem ter como princípio a participação (incluindo o respeito ao saber) dos moradores em todos os momentos da execução do projeto. A modalidade de

²⁹¹ São objetivos específicos do TPC:

- “- Desenvolver um processo pedagógico junto às lideranças populares para exercerem o seu papel na gestão pública e fortalecer sua responsabilidade social nas comunidades/entidades que representam;
- Identificar, a partir do processo pedagógico participativo, as habilidades e aptidões necessárias ao exercício da gestão colegiada e controle social de projetos em desenvolvimento;
- Contribuir para a constituição de uma nova mentalidade sanitária e socioambiental através da participação da população em atividades de Educação Sanitária e Ambiental;
- Articular ações de Educação Sanitária e Ambiental com as ações já desenvolvidas por unidades de saúde, instituições de ensino, grupos culturais, organizações comunitárias e o Distrito Administrativo do Guamá (Dagua), visando o exercício da cidadania e soluções de problemas sanitários e ambientais locais;
- Promover ações voltadas à geração de trabalho e renda, considerando o potencial econômico e as relações já estabelecidas;
- Criar condições para que as famílias do Riacho Doce e Pantanal participem efetivamente de todas as atividades do Plano de Desenvolvimento Local;
- Desenvolver uma proposta de metodologia de participação em projetos de intervenção, urbanística habitacional, para subsidiar a política habitacional da prefeitura de Belém” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c, p. 87).

intervenção urbana deve ter por base a *interinstitucionalidade* (ou intersetorialidade) e *interdisciplinaridade*²⁹².

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’. Para além da simples ‘integração’ destas atividades tem-se um aspecto relacional suplantando as práticas isoladas de especialistas e peritos tanto no que diz respeito ao aparato conceitual que norteia a intervenção, quanto às realidades localizadas [...] (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c, p. 93).

Adiante afirma que:

[...] 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

²⁹² Algumas observações importantes quanto a esses dois aspectos. Em relação à interinstitucionalidade (ou intersetorialidade), o Plano demonstra que a equipe do PDL deverá buscar articular-se às outras instituições de nível municipal (Sesma, Semec, Codem, Funverde, Sehab, etc.) para responder às várias demandas na área (educação, saúde, meio-ambiente, dentre outros). Ainda a esse respeito, vale registrar que a Prefeitura de Belém firmou, em 2000, um convênio de Cooperação Técnica e Científica com a Universidade Federal do Pará, envolvendo os cursos de Serviço Social, Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo e Geografia. Dentro desse Convênio, professores (dentre os quais, a autora desta tese) e alunos dos referidos cursos realizaram um levantamento documental e bibliográfico com o objetivo de mapear toda a produção acadêmica da UFPA (graduação e pós) sobre a área do Tucunduba, cujos dados serviram de base para a elaboração do Plano. Em relação à interdisciplinaridade, cabe observar que durante a formatação do Plano foram envolvidos técnicos de diferentes formações acadêmicas: assistentes sociais, advogados, arquitetos e urbanistas, economistas, engenheiros civis, engenheiros sanitaristas, engenheiros florestais geólogos, geógrafos, pedagogos, antropólogos e educadores. A composição do quadro técnico da equipe do PDL foi prevista da seguinte forma: a) Equipe de Engenharia e Urbanismo: um coordenador técnico com formação em Arquitetura e Urbanismo e cinco técnicos (quatro arquitetos e um engenheiro civil); b) Equipe Social: uma coordenadora com formação em Serviço Social e cinco técnicos (três assistentes sociais, um sociólogo e um economista).

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 dirigida [*sic*], participando de todo o processo de elaboração da proposta (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c, p. 94)²⁹³.

Destaca, ainda, que a proposta urbanística deve evitar que se estabeleçam relações com os moradores baseadas na *ideologia do favor*, que pelo seu aspecto individualizado e individualizante, obstaculiza a percepção da noção de *direito social* e a valorização da participação coletiva para a tomada de decisões. Ainda em nível metodológico, o plano especifica que os subprogramas interligados ao TPC serão desenvolvidos mediante atividades como: cursos, oficinas, produção de material informativo e educativo construído junto com os moradores, instalação de uma sala de exposição permanente com informações sobre o plano, e placas informativas sobre a consecução do projeto. Os procedimentos metodológicos e os instrumentais técnicos a serem trabalhados são: pesquisa de campo, diário de campo/atendimento, observação direta, visitas domiciliares, reuniões, relatórios, entrevistas, dinâmicas de grupo, estudos/avaliação de casos.

Se se examina o Plano na ótica de seu conteúdo, pode-se observar que seu modelo de gestão está associado a um tipo de planejamento urbano que busca ser construído coletivamente primando pela participação do maior número de usuários em todos os momentos da intervenção urbanística. Entretanto, quando se analisa a estrutura de elaboração do projeto em questão, nota-se que o documento assume uma postura de planejamento tradicional se adequando às *regras, normas e modelos* previstos nas requisições do Manual de Orientação do Programa HBB. Essa afirmação pode ser verificada, em primeiro lugar, na

293 Essa afirmação é corroborada na fala do Prefeito de Belém: “[...] sendo um governo de caráter democrático e popular, não pode essa contribuição se configurar como reprodução do tecnicismo que só reforça o poder de alguns poucos que tiveram o privilégio de estudar, de ter emprego em ambientes [...] de produção técnica e produção teórica; nós não podemos, em hipótese alguma, negar o saber científico como instrumento fundamental para a transformação social, agora, este saber científico tem que estar sendo, permanentemente, mediado por uma ação protagônica daqueles que, junto com os cidadãos que tiveram oportunidade de se transformar em técnicos com formação [...] acadêmica, aqueles que foram excluídos desse direito, têm que exercer o direito de se integrar a este processo de produção das alternativas de desenvolvimento da cidade” (Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém).

apresentação detalhada do diagnóstico integrado com dados sobre as áreas e sobre as famílias (aspectos físicos, populacionais e socioeconômicos)²⁹⁴.

Todavia, o aspecto mais elucidativo da adequação (compatibilidade) do projeto da Prefeitura às exigências previstas no *Manual* diz respeito aos procedimentos metodológicos relativos ao item *Participação dos agentes sociais*²⁹⁵. No subitem *Etapa de elaboração e adesão comunitária ao Plano*, o documento sinaliza que a equipe responsável pelo projeto, antes de sua elaboração, procurou envolver os moradores na produção do diagnóstico das áreas, no mapeamento das lideranças formais e informais, no planejamento e formato dos subprogramas, além das discussões referentes às propostas de intervenção urbanística. A aproximação dos técnicos com os moradores ocorreu mediante visitas, rua de lazer, mutirão de limpeza e reuniões/assembleias²⁹⁶. Nestas, a equipe apresentou o projeto às lideranças comunitárias, solicitando que as mesmas assinassem a *Ata de assembleia*, imprescindível para a aprovação do projeto junto à CAIXA e à SEDU²⁹⁷. O trecho seguinte clarifica essa afirmação:

[...] Para contratação do PDL, conforme acordado em reunião com os técnicos consultores da SEDU e com os técnicos da Caixa Econômica realizada no dia 21 e 22 de março/2001, será considerada a adesão das lideranças comunitárias. O documento formal de adesão das lideranças na etapa de elaboração é a ATA DE

²⁹⁴ Os dados referem-se a: definição das áreas para intervenção, histórico de ocupação urbana do Riacho Doce e Pantanal, aspectos socioeconômicos (população, orçamento familiar, potencialidade econômica nas localidades), uso do solo, sistema viário existente, caracterização das habitações, esgotamento sanitário, coleta de lixo, abastecimento de água, energia elétrica, saúde, equipamentos urbanos e comunitários, organização comunitária, programas e projetos governamentais e não-governamentais desenvolvidos nas áreas de intervenção, ações de difusão do projeto (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c).

²⁹⁵ Vale observar que esse item (*Participação dos agentes sociais*) é subdividido em *etapas* (Etapa de elaboração e adesão comunitária ao Plano, Etapa de execução das obras físicas, etapa de pós-ocupação), cujo termo é bastante utilizado na linguagem do planejamento tradicional. O uso do termo sugere a idéia de que não há movimento, contradições na realidade e, principalmente, de que o planejador pode definir o momento exato de realização de determinada ação.

²⁹⁶ A aproximação (prévia) com os moradores das áreas objeto de intervenção do Programa HBB é uma das requisições do Manual.

²⁹⁷ Nessa etapa foram realizadas, em maio de 2001, sete assembleias deliberativas onde participaram, em média, 70 a 80 pessoas entre lideranças e moradores da área. Nessas assembleias, a equipe identificou 98 lideranças comunitárias existentes no Riacho Doce e Pantanal, das quais 84,6% formalizaram a adesão ao Plano nos moldes exigidos pelo Manual do Programa HBB. “A adesão dos participantes nas assembleias se deu na medida em que o projeto foi sendo apresentado, sendo oficializado com a assinatura do documento de adesão na última assembleia onde se obteve a assinatura de **99 aderentes (83 lideranças e 16 moradores)**” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c, p. 99, grifo do documento).

ASSEMBLÉIA. A adesão familiar será feita no prazo de noventa dias após a contratação do projeto, e o documento formal será o TERMO DE ADESÃO para as famílias não remanejadas e TERMO DE ADESÃO E COMPROMISSO para as famílias remanejadas (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c, p. 90, grifo do documento).

O projeto prevê que a adesão familiar de 80% dos moradores seria feita através de três etapas: a) *Plano individual*: corresponde a visitas domiciliares, com o objetivo de apresentar a equipe técnica e o trabalho a ser executado na área, bem como, convidar os moradores a participarem das assembléias a serem efetivadas por ruas (quadras); b) *Plano das mediações*: reuniões e oficinas de consultas com lideranças formais, informais e membros de instituições que tenham envolvimento com a área; c) *Plano coletivo*: oficinas de consulta, a serem realizadas por ruas para apresentar as propostas, discutir e aprová-las e, posteriormente, uma oficina de consulta que envolva todos os moradores para a aprovação final do plano (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2001c).

Ainda no item referente à *participação*, subitem *Etapa de execução das obras físicas*, o plano prevê a instalação de um conselho de controle social (de caráter consultivo)²⁹⁸ e duas comissões de fiscalização de obras e serviços. No subitem *Etapa de pós-ocupação* foi prevista a participação dos moradores através das instâncias antes referidas (conselho, comissões) pelo período de 12 meses após o término das obras físicas²⁹⁹.

Quando se analisa, em particular, a experiência do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, pode-se identificar pontos de *tensão e compatibilidades* entre as orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (através do Programa Habitar

²⁹⁸ Para esse conselho foi prevista a seguinte composição: poder público (um representante da Universidade Federal do Pará e três representantes do Governo Municipal); ONG (um representante de cada ONG que tenha atuação na área do Plano); comunidade (um representante de cada entidade comunitária formalmente constituída – centros comunitários, associação de moradores, igrejas, grupos culturais - e um a dois representante eleitos nas assembléias de rua – nas quais ocorrerão a adesão familiar).

²⁹⁹ Registra-se que também no item *Implementação do Projeto*, o Plano continua a indicar a adequação da proposta da Prefeitura ao modelo normativo de planejamento do Programa HBB. No subitem *Etapas de implantação do plano* o documento enfatiza que o PDL, tanto no que se refere às obras físicas quanto à participação comunitária será executado em *duas etapas*.

Brasil BID) e das propostas democráticas (desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Belém).

Em primeiro lugar, há que se observar que em relação à concepção de política urbana municipal há uma divergência com as orientações do BID para as cidades. Embora a escolha do PDL tenha obedecido a uma recomendação do Banco em atuar em áreas consideradas *bolsões de pobreza* (como de fato são as áreas do Riacho Doce e Pantanal)³⁰⁰, no âmbito do projeto da Prefeitura, o *Plano de Desenvolvimento Local Sustentável* vincula-se a uma proposta de desenvolvimento integral para a cidade, sendo, na acepção do Governo Municipal, uma experiência concreta do modelo de gestão de cidades de natureza democrática. Assim, a reflexão demonstra que esse Plano tem características contrárias à perspectiva de política focalizada³⁰¹.

Por outro lado, a metodologia do Plano, que incorpora a participação social, deveria tornar-se referência para o desenvolvimento de outros projetos no município (enquanto projeto piloto)³⁰². Um outro aspecto que pode ser indicado, em nível de planejamento, como diferenciado da orientação de política focalizada do Banco é que a proposta do PDL foi discutida por dentro da dinâmica do Congresso da Cidade, pretendendo ser parte de um processo de planejamento global da cidade. A concepção de integralidade da política urbana desenvolvida no PDL é tratada pelo Prefeito de Belém da seguinte forma:

³⁰⁰ Conforme assinalado no Capítulo 2, a prioridade de atuação em áreas de bolsões de pobreza corresponde, na ótica do Banco, a uma necessidade de focalização de políticas (mínimas).

³⁰¹ Segundo Gayoso (2002, p. 02), a complementaridade entre as linhas de ação definidas no projeto (a saber: desenvolvimento comunitário e controle social, regularização fundiária, implantação de infra-estrutura urbana, projetos habitacionais, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda) garante a caracterização do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal como um projeto integrado de intervenção urbanística e social. Sendo que sua “execução tem como base fundamental o desenvolvimento de uma prática de mobilização e participação de agentes sociais que seja instrumento de afirmação da coletividade, buscando viabilizar a implementação de uma Política Pública construída com o público alvo.”

³⁰² Sobre esse assunto argumenta Gayoso (2002, p. 03) que: “A proposta para além da implantação do projeto urbano pretende constituir-se numa experiência piloto de metodologia de participação popular e institucional em projetos dessa natureza, que venha a servir de base para outros projetos e intervenções do governo municipal. Na prática o que se busca é estabelecer um padrão de trabalho técnico em conjunto com os agentes sociais que fomenta uma reinvenção do serviço público passando a uma prática de implantação de projetos de reurbanização não mais feitos para, mas com os agentes sociais da cidade. Neste sentido, os procedimentos adotados para elaboração da proposta intervirem decisivamente na composição e conteúdo do documento final.”

A grande conquista deste processo todo é a elaboração de uma metodologia que se não é totalmente inovadora, mas ela é bastante inovadora, especialmente, para os padrões de gestão, de administração [...] de governo local. Ela é tão importante para nós, em Belém, que, hoje, nós pensamos um plano de longo prazo para Belém, que é um Plano de Desenvolvimento Local de caráter estratégico para a cidade, obviamente, dialogando com a perspectiva metropolitana, estadual, regional, nacional, internacional. [...] nós estamos fazendo um esforço de reflexão de várias áreas prioritárias para um trabalho [...] de Planos de Desenvolvimentos Locais, que são respostas mais pontuais [...] para esse objetivo mais totalizante. [...] Portanto, é um projeto que está em determinada área da cidade, mas ele cumpre um papel estruturante para toda a cidade em termos urbanísticos, econômicos e sociais³⁰³.

Nessa mesma direção, o Coordenador do PDL - responsável pela área de engenharia e urbanismo - considera que embora o Habitar Brasil se assente na articulação das políticas de saneamento e habitação, constitui-se em um Programa de cunho focalizado e que a Prefeitura procurou ampliá-lo, desenvolvendo uma diretriz de política urbana que obedecesse a um princípio de integração da política. Nesse sentido, afirma:

[...] Eu acredito que a política urbana, ela é um processo que foi construído dentro dessa gestão do Governo do Povo e hoje em dia está muito claro que o princípio que orienta a política urbana é o princípio de planos integrados, projetos integrados. [...] Busca-se dentro das intervenções urbanas a integração de várias políticas para conseguir o desenvolvimento local das áreas que estão sendo foco de intervenção. Então, eu acredito que o princípio que orienta a política urbana é esse, o princípio de se buscar um plano integrado para o desenvolvimento local [...] O Habitar Brasil BID [...] é bem focado, [...] ele é setorial. [...] E eu acho que [...] ele é um projeto integrado porque integra política de saneamento com a política habitacional [...] só que ele tem limites e o que a Prefeitura busca ao implantá-lo, é implantá-lo mas junto com ele vir com outras políticas, também, de fazer com que ele faça parte de um plano maior de desenvolvimento local integrado. Então, eu vejo o [...] Habitar Brasil BID como um programa que tem limites em termos de atuação, ele atua só em algumas políticas, mas a Prefeitura buscou, a partir da implantação dele, trazer outras políticas, também³⁰⁴.

A intencionalidade de articulação da política urbana à perspectiva de universalização de direitos é observada – no âmbito do PDL - nas propostas de *intersetorialidade* e *interdisciplinaridade*. A Coordenadora do PDL avalia, nesse sentido, que: “[...] o PDL-Tucunduba tem como implementação das políticas sociais ações específicas de cada política que se articulam em um trabalho intersetorial e interdisciplinar, desta forma potencializando a

³⁰³ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém.

³⁰⁴ Entrevista com o Coordenador do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (área de engenharia e urbanismo), Rodrigo Lopes.

ação do governo municipal na busca pela universalização dos direitos” (GAYOSO, 2004, p. 312)³⁰⁵.

Quanto à adequação da Prefeitura às normas e regras estabelecidas pelo BID, através do programa Habitar Brasil-BID - especialmente no que se refere à assinatura do Termo de Adesão de 80% dos usuários atendidos no PDL - a pesquisa demonstra que, embora as concepções de participação sejam diferenciadas, houve *compatibilidade no aspecto formal de elaboração do projeto, para efeito de aprovação junto ao Banco, mas não no seu conteúdo*. Os responsáveis pela condução da política municipal avaliam que diante da intransponibilidade da exigência (a assinatura do Termo) e tendo a necessidade de garantir o recurso financeiro, a Prefeitura incorporou essa demanda no Plano sem deixar de levar em consideração o princípio político de participação social definida na política do governo. Nessa direção, a Secretária de Planejamento e Gestão afirma que:

[...] O que nós fizemos em relação ao BID foi o seguinte: existem as normas técnicas, existem os manuais a serem cumpridos, nada do que está, do ponto de vista formal, digamos assim, ele [...] faz uma orientação que pressupõe que as suas orientações, elas assumam um caráter de participação e aí os instrumentos, os recursos de adesão de oitenta por cento, por exemplo, de uma comunidade que seja beneficiada por um projeto, eu acho que eles usam de mecanismos formais que nós usamos no cotidiano sem formalizar. O nosso processo de adesão, ele não vem, necessariamente, pela formalização, mas ele se dá por outros mecanismos. Quer dizer, quando nós instituímos, de uma forma muito participativa, o Conselho de Controle Popular, por exemplo, do projeto, isso para nós é uma forma de adesão, é suficiente esse instrumento como instrumento de controle social. Quando nós temos as pessoas, todas, participando cotidianamente, quando a gente adota uma metodologia que leve em conta os referenciais próprios de organização daquelas pessoas naquela área, combinando aquilo que são os requisitos técnicos do projeto [as exigências do BID] com as formas preexistentes de organização e essas pessoas aderem a essa idéia, isso para nós é uma forma de adesão. [...] E no mais nós desenvolvemos uma metodologia onde [...] não teve, em certa medida, grande

³⁰⁵ Nesse aspecto, os projetos desenvolvidos na área do Tucunduba foram: no setor saúde: Programa Família Saudável, Programa Municipal de erradicação do *Aedes Egypt*, construção do Pronto Socorro Municipal do Guamá; na área da educação: Bolsa Escola, Projeto sócio-educacional integrado (PROSEI), unidade de ensino infantil e fundamental, esporte e lazer, Movimento de alfabetização de jovens e adultos Paulo Freire (MOVA); na assistência social: Bolsa Escola/ Bolsa Família, unidade de atendimento Terra Firme, Programa Meu Primeiro Emprego/Liceu de Artes e Ofícios Ruy Meira, auxílio moradia, cesta de alimentação; na habitação: construção de habitações, cesta de material de construção, implantação de infra-estrutura urbana (pavimentação e equipamentos urbanos e comunitários, rede elétrica e sistema viário), acompanhamento social às famílias remanejadas, regularização fundiária; no saneamento: rede de esgoto sanitário e estação de tratamento de esgoto (ETE), sistema de abastecimento de água, rede de drenagem urbana; no meio-ambiente: recuperação de áreas degradadas, resgate da navegabilidade do Igarapé Tucunduba, programa de educação sanitária e ambiental (GAYOSO, 2004).

comprometimento das duas partes porque a forma de fazer a participação das pessoas nos projetos ela já estava dada para nós desde o primeiro momento³⁰⁶.

O Prefeito de Belém segue na mesma linha de raciocínio:

Bem, o Plano de Desenvolvimento Local Sustentável, portanto, que nós trabalhamos, especialmente no Tucunduba, que é, digamos assim, o projeto piloto, ele dialoga com esta concepção e prática. É por isso que se o BID se reivindica, digamos, proponente de um plano que exige participação popular, a gente fica feliz, mas ao mesmo tempo não se contenta com a participação exigida pelo BID, que é, a rigor, uma falsa participação e, muitas vezes, cria conselhos totalmente apartados da vida real de pessoas que passam a ser legitimadas como lideranças e que, muitas vezes, não representam a verdadeira [...] movimentação social protagônica, aqueles que efetivamente são as referências político-sociais e culturais do espaço onde o projeto está se realizando e, por conta disso, não conseguem representar os verdadeiros interesses daquela comunidade. No entanto, para o BID e para a própria Secretaria de Desenvolvimento Urbano, estes representantes já expressavam o ideal de participação popular, de democracia entre aspas, participativa. [A Prefeitura tem] um compromisso com um outro tipo de participação, que é a participação não-burocrática, mas a participação protagônica, ou seja, a participação que efetivamente cria condições para a reflexão, decisão, acompanhamento, elaboração de projetos, controle no processo de elaboração e controle [...] pós-inauguração, pós [...] execução³⁰⁷.

Do mesmo modo, a Presidente da Fundação Papa João XXIII avalia que para o BID a recomendação de participação social, expressa na exigência de assinatura do Termo de Adesão, está associada à busca de legitimidade e/ou credibilidade dos projetos financiados pelo Banco junto à sociedade, contudo essa dimensão de participação tem um caráter eminentemente burocrático e técnico³⁰⁸. A Presidente observa que embora a Prefeitura tenha atendido e incorporado essa demanda no projeto, o trabalho realizado procurou estimular um

³⁰⁶ Entrevista com a Secretária Municipal de Planejamento e Gestão.

³⁰⁷ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém.

³⁰⁸ Esse raciocínio é corroborado na fala da Coordenadora do PDL: “[...] o entendimento que eu tenho da participação que está no manual é a participação que cria condições para que a obra se execute; o Termo de Adesão é a garantia disso [...] esse Termo de Adesão dá credibilidade, dá legitimidade para dizer que o município fez participação. Acontece que eu posso produzir oitenta assinaturas e quem é que vai checar? Então, isso, aqui, é uma garantia para a agência multilateral de que foi feita a participação, basta isso para eles. [...] Temos que apresentar a adesão [...] se a gente não apresentar a adesão eles *brecam* o financiamento, porque o Termo de Adesão para a agência multilateral é a garantia de que aquele projeto foi apresentado na comunidade, que a comunidade tem conhecimento daquele projeto e que concorda com ele.” (Entrevista com a Coordenadora do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, Solange Gayoso). Essa reflexão também se aproxima da explanação da assistente social do projeto quando afirma que a participação, na ótica do Banco, se interliga à necessidade de aceitação do Plano por parte dos moradores: “[...] em relação ao Banco nós estamos diante de um elemento contraditório, até, de certa forma, porque a participação quando ela é exigida pelos nossos financiadores, ela é como uma necessidade de aceite do projeto: ‘- eu aceito, eu referendo o projeto’” (Entrevista com a assistente social do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, Raimunda Caravelas).

debate político que ultrapassasse a dimensão técnica da participação (a assinatura do Termo de Adesão). Quanto a isso, afirma:

[...] como é que a gente dá conta de toda essa exigência sem fazer com que isso seja o principal? Sem [...] secundarizar o principal que era (propiciar) melhor condição de vida para aquela população, de organização, de consciência, de politização. [...] A burocracia que eles seguem, eles transformam a burocracia num instrumento de inviabilização. Então, como que a gente lida com essa burocracia, mudando, inclusive, alargando esses espaços e essa legalidade para a gente poder obter o nosso objetivo, que é dar melhor condição de vida para o nosso povo, para a cidade de Belém. Então, isso é um ponto de tensão [...] ³⁰⁹.

A Presidente aponta, ainda, que a compatibilidade à demanda burocrática não significou uma adequação do Governo Municipal à concepção de participação social do BID posto que a Prefeitura, nessa relação, procurou considerar o princípio de participação imanente à proposta do governo:

[...] esse princípio [...] político da democratização, da participação popular, da organização, do acúmulo de forças para você poder assegurar um Estado mais democrático [...], nós não perdemos isso de vista, não nos adequamos, em nenhum momento, às concepções das agências [...] internacionais para poder assegurar o que queríamos ³¹⁰.

A Coordenadora do PDL - responsável pela equipe da área social – considera que a adoção dos *Manuais de orientações* por parte do BID corresponde a um tipo de planejamento tradicional que não leva em consideração as particularidades locais à medida que padroniza a feitura do projeto.

[...] a manualização ela é exagerada [...], o manual faz uma leitura da realidade urbana, que é uma leitura homogeneizada, é uma leitura que ela já vem padronizada, é uma leitura que eu diria quadrada, quadrada no sentido de que ela vem dentro de uma caixinha, que já vem dito a frase, ela vem com todas as pontuações e as vírgulas que o programa ou que a agência multilateral ela direciona para o país. Então, o manual do Programa, do Habitar Brasil-BID, ele é extremamente detalhado, ele é um manual que vem te dizendo dos padrões técnicos da área de engenharia, como para o trabalho social, vem dizendo tudo que o trabalho social tem que fazer e como tem que fazer; ele já direciona como tem que fazer ³¹¹.

³⁰⁹ Entrevista com a Presidente da Fundação Papa João XXIII.

³¹⁰ Entrevista com a Presidente da Fundação Papa João XXIII.

³¹¹ Entrevista com a Coordenadora do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (área social).

De outro lado, a assistente social do PDL demonstra que o acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal pelos técnicos da Caixa Econômica Federal (agência responsável pelo monitoramento) ao contrário de avaliar o alcance social do projeto, visa tão somente medir a experiência pelo viés burocrático, isto é, verificar se o mesmo desenvolve-se em concordância às prescrições do Programa HBB:

Eu acho que são muito burocratas, muito tecnocratas, eles seguem muito a exigência [...] do Manual, tanto da Caixa, como do BID, mesmo em cima do que está escrito [...]. Não tem uma visão mais ampla do que é o social, [...] do que é um projeto dessa natureza. Eu acho [...] que eles se prendem muito às exigências [...], se for uma vírgula errada, se for uma letra errada, eles devolvem, dificultam muito, [...] são muito tecnocratas não tem essa visão mais ampla³¹².

Se a Prefeitura de Belém concebe-se proponente de um planejamento alternativo (de vertente democrática), portanto contrário ao planejamento técnico e normativo (advogado pelo BID), como conseguiu incorporar - nos documentos exigidos - os princípios concernentes ao modelo de gestão democrática (muito particularmente os de participação social) diante das regras prescritas pelo Banco, através do Programa Habitar Brasil? Em outras palavras: diante de modelos de gestão tão diferenciados – com princípios e objetivos opostos - quais as estratégias criadas pelo Governo Municipal para compatibilizar a proposta de planejamento urbano de base democrática às recomendações do BID, expressas nos Manuais e Regulamento Operacional do Programa HBB?

Sobre essa indagação, vejamos a percepção da Coordenadora do PDL:

Nós vimos que o manual vem com estas coisas muito orientadas, pré-determinadas, fechadas; elas são fechadas e nós ficamos num processo de como é que nós vamos fazer uma releitura desse manual para que nós não caiamos em fazer um projeto no formato tradicional, que venha só dizer *amém* à manualização, que nós tínhamos que dar conta do *Programa Político do Governo*, que é da participação como princípio chave, mas uma participação efetiva, uma participação que delibera, que tem intervenção, que tem condições de interferir na gestão. Como é que nós vamos dar conta disto sem esbarrar no problema de termos inviabilizado o financiamento desse projeto?³¹³

³¹² Entrevista com a assistente social do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, Cleonice Macedo.

³¹³ Entrevista com a Coordenadora do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (área social).

Segundo a Coordenadora do Plano de Desenvolvimento Local, o Governo Municipal, tendo clareza das regras determinadas pelo Programa HBB, definiu certas estratégias na condução do planejamento. Em primeiro lugar, a equipe realizou *oficinas de nivelamento* com todos os técnicos e estagiários do PDL com o objetivo de discutir e apreender quais as representações existentes (na linguagem dos moradores, da academia, das agências multilaterais, dos documentos da Prefeitura e dos próprios técnicos) sobre as terminologias utilizadas para identificar e classificar *áreas de ocupações urbanas* em Belém³¹⁴. A idéia, segundo a Coordenadora, era reconhecer as diferenciações de termos e conceitos no sentido de: a) desconstruir determinadas noções pré-fixadas nas visões dos técnicos e estagiários; b) facilitar a comunicação com os moradores da área e; c) definir e adequar a linguagem a ser utilizada na elaboração do projeto (que seria enviado à aprovação junto ao Programa HBB) e a ser trabalhada junto aos moradores. Assim, afirma:

Então, nos nossos documentos tem a linguagem do manual porque foi uma exigência para ser aprovado, mas a nossa prática, ela indica que nós fazemos muito mais do que o manual, do que ele orienta. Nós poderíamos, aqui, fazer um trabalho social totalmente voltado àquele trabalho tradicional, que é o que o manual pede para fazermos. Então, nós fomos, na verdade, recodificando o que estava no manual, e descobrindo quais as formas que nós teríamos que acionar para estar fazendo para além do que o manual orienta [...]. A nossa experiência ensinou isso, de que nós tivemos que aprender os códigos das agências multilaterais e os códigos dos programas de financiamento para saber como atingir esses programas de financiamento. E criar um código, que é um código paralelo, que é oficial para o município, que é oficial para a comunidade, mas que, muitas vezes, não é o que está nos nossos documentos também, ainda que nos nossos documentos a gente vá registrando também o nosso plano³¹⁵.

A segunda estratégia identificada pela Coordenadora do PDL em vista de compatibilizar os princípios políticos da Prefeitura face às indicações do programa HBB, sem obstaculizar a aprovação do projeto, procurando garantir, ao mesmo tempo, o processo de participação dos

³¹⁴ Que podem ser chamadas de invasões, ocupações espontâneas, assentamentos espontâneos e formas clandestinas de ocupação, assentamentos irregulares, loteamentos clandestinos, assentamentos subnormais ou aglomerado subnormal ou esbulho possessório. Por exemplo, na definição do Manual do HBB as áreas de ocupação urbana são consideradas *assentamentos subnormais*, enquanto os moradores comumente as definem como *invasões de terra*; por sua vez, a academia refuta o termo *invasões* podendo chamá-las de *ocupações coletivas* ou *ocupações de terra*.

³¹⁵ Entrevista com a Coordenadora do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (área social).

moradores, foi a definição da *metodologia de elaboração do plano* (incluindo-se aí as exigências previstas nos Manuais quanto ao Diagnóstico Integrado e a própria assinatura do Termo de Adesão dos moradores das áreas Riacho Doce e Pantanal).

Nesse sentido, os documentos da Prefeitura demonstram que durante o planejamento do projeto os moradores foram convidados a conhecer, refletir e apresentar propostas a serem incluídas no Plano, através de oficinas de consultas por ruas e quadras. Esse processo resultou na eleição do Conselho de Fiscalização e Monitoramento - composto por 85 representantes das ruas e quadras das áreas do Riacho Doce e Pantanal e por 14 representantes das organizações sociais que colaboraram na elaboração do projeto – tendo por objetivo o acompanhamento e fiscalização da execução do projeto, em vista do controle dos usuários sobre a atividade pública (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 2003).

Segundo a Coordenadora do PDL, o diagnóstico foi construído juntamente com os moradores (especialmente as lideranças) que participaram, inclusive, da definição de variáveis e da pesquisa de campo feita na área. Nessa linha de raciocínio, esclarece:

Nós atendemos todas as exigências que estão no manual, de assuntos a serem apresentados no diagnóstico, todos os itens. Mas esses itens, eles foram inscritos, também, pelas comunidades que foram atingidas pelo projeto. Então, é uma releitura que a gente faz e existe uma linha, aqui, ou um plano de relação entre o técnico do projeto com a comunidade, que é um plano de relação que ele foi sendo construído numa aproximação [...] gradual, ela foi crescendo, e foi, primeiro, construída uma aproximação que ganhou confiabilidade mútua para depois a gente iniciar esses processos todos de discussão e de pesquisa. [...] Dissemos por que estávamos fazendo, que era uma exigência do programa, que nós tínhamos que apresentar senão não vinha o recurso e eles concordaram em fazer. [...] Então, a gente foi criando estas estratégias [...]. E nós fomos construindo o projeto atendendo às exigências do que estava no manual, mas, fazendo de uma forma efetiva que a comunidade participasse desse processo³¹⁶.

Em relação à assinatura do Termo de Adesão, a Coordenadora avalia que embora tenha sido difícil solicitar aos moradores que o assinassem, a participação, especialmente das lideranças, contribuiu para a realização, a contento, dessa atividade:

³¹⁶ Entrevista com a Coordenadora do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (área social).

É difícil porque as pessoas questionam por que assinar [...], a assinatura do papel ela é muito difícil. Não foi mais difícil para nós - oitenta por cento é muito [...] e a gente ultrapassou e chegou a oitenta e cinco. Então, nós tivemos muitas vezes que pensar: “- nós não vamos conseguir”, [...] mas o envolvimento das lideranças, de ter envolvido a comunidade desde o início do planejamento do projeto foi importante para a gente conseguir essa adesão³¹⁷.

O Coordenador do PDL demonstra que embora a Prefeitura tenha respondido à exigência da assinatura do Termo de Adesão, buscou ampliar a natureza técnica da participação, desenvolvendo uma metodologia que incorporasse o maior número de moradores da área:

[...] tem a questão das exigências, você tem que cumprir um monte de exigências para estar se capacitando e tornando o projeto elegível [...]. Então, por exemplo, eles pedem oitenta por cento de um termo de adesão ao projeto da comunidade, só que, por exemplo, o manual não coloca como ele quer que esses oitenta por cento sejam conseguidos, para ele pouco importa, ele quer uma lista com oitenta por cento de assinaturas [...]. Mas não, a prefeitura criou toda uma metodologia de trabalho, a nossa metodologia que a gente implantou na área é uma metodologia de participação, de controle social efetivo desde a elaboração do projeto. [...] aconteceram assembleias por rua, um processo muito demorado, eleição dos líderes para fazerem parte de um conselho de fiscalização e monitoramento do projeto numa eleição por quadra para tirar um líder por quadra, um líder por rua para participar desse conselho³¹⁸.

Essa linha de argumentação é identificada, também, na fala da assistente social do projeto quando demonstra quais as estratégias criadas pela equipe para fomentar o processo de participação diante das exigências do Programa HBB:

[...] nós temos as exigências dos relatórios, das estatísticas pelos nossos financiadores, mas nós conseguimos extrapolar essa questão da estatística. A gente dá o número, sim, das pessoas que participaram das nossas reuniões, das nossas assembleias, mas a gente tem muito mais elementos dentro dessa assembleia, muito mais do que o número de participantes, nós temos o nível de participação, nós temos o nível de discussão. Nós não relatamos para os nossos financiadores qual é [...], na verdade, o poder de decisão que a gente dá para a comunidade, nem que a gente se relaciona com ela nesse sentido de fazer crescer, de fazer com que ela perceba o potencial que ela tem [...] de decisão. Isso não vai para o relatório. Vai o número de pessoas que participaram, mas isso eu não vejo que conflita, a gente consegue fazer os relatórios a contento do que se quer, do que se exige e consegue também avançar³¹⁹.

³¹⁷ Entrevista com a Coordenadora do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (área social).

³¹⁸ Entrevista com o Coordenador do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (área de engenharia e urbanismo).

³¹⁹ Entrevista com a assistente social do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, Raimunda Caravelas. Segue afirmando a assistente social que: “E a gente vai para além disso, nós queremos a aceitação, sim, para poder executar o projeto, mas nós queremos, também, que ele trabalhe a participação de outra forma, atuando, decidindo, opinando [...]. Então, é a participação que eu digo para além desse aceite, seria a

Outra assistente social do PDL avalia que a exigência de participação dos moradores, via assinatura do Termo de Adesão, está relacionada à imperiosidade do controle da aplicação do recurso pelo município e que a inserção dessa demanda (assinatura do Termo) no trabalho social não obstaculizou o desenvolvimento da proposta de participação pela Prefeitura Municipal:

Eu acredito que a exigência nesse sentido, também perpassa por essa preocupação, de [se] estar aplicando, realmente, aquele recurso. [...] Eu acredito que seja no intuito de estar fazendo esse controle, de saber, realmente, [...] se o recurso [...] é para essa finalidade. [...] Mas, para nós não se torna um problema, porque nós temos o propósito da participação da comunidade nas nossas tarefas. Então, para nós não se torna um problema, a partir do momento que, também, a gente pensa que é necessária a participação. [...] Muito embora a visão de participação para nós seja diferente. A participação para nós é a forma de percebermos que a comunidade entende o projeto, que ela tem os questionamentos dela a respeito do projeto, e que ela pode estar controlando esse projeto, se, realmente, se vai sair, se não vai, todas essas exigências de modificações que forem necessárias. Eu acho que deve ter, talvez, uma diferença de foco, mas para nós não se torna problema, porque, também, a gente procura trabalhar com esse propósito da participação³²⁰.

Um outro aspecto sinalizado pela Coordenadora do PDL, que pode ser considerado uma estratégia para compatibilizar as propostas do governo às orientações do BID no que se refere à participação social, diz respeito ao caráter do Conselho de Fiscalização do projeto que, segundo as determinações do Programa HBB deveria ser apenas *consultivo*, portanto não *deliberativo*. Desta feita, no documento enviado à agência, encontra-se a definição de *conselho consultivo*, contudo, segundo a Coordenadora, na execução da experiência o

participação para a vida deles, toda, eles estarem participando. E esse momento de participação, essa instância que ele participa, que ele delibera, que ele discute, que ele escolhe seu conselheiro, que ele fala como quer sua rua, sua casa, é um exercício de cidadania, porque, certamente, ele vai em outro momento estar, também, em outros espaços de participação, estar em outros espaços de decisão. [...] e isso extrapola, certamente, um critério de exigência de participação de oitenta por cento, de cem por cento, porque a gente pode e tem várias estratégias para ter assinaturas que referendam a execução do projeto, mas não é só isso que nós queremos.”

³²⁰ Entrevista com a assistente social do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, Olinda Campos. Outra técnica da área social opina que diante da dificuldade de assegurar a assinatura do Termo de Adesão, os técnicos procuram explicitar aos moradores o motivo de tal solicitação tendo em vista a garantia do financiamento: “[...] a gente fica entre a *cruz e a espada*. Se não for assinado o termo de adesão, como eu te falei, não vem o recurso e se não vem o recurso, quem vai ser penalizado é a comunidade. Então, eu acho [...] que, apesar de ser uma exigência, a gente tem que ter uma estratégia, tem que conversar [...] com as pessoas sobre a questão dessa exigência [...]. Mostrar que é uma exigência deles e que se [...] eles não assinarem, não vem o recurso” (Entrevista com a assistente social do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, Cleonice Macedo).

Conselho ganha caráter *deliberativo*. Isso porque além dos representantes por ruas e quadras, o referido Conselho procurou incorporar as diversas formas de organizações sociais existentes na comunidade, tais como: centro comunitário, associações de moradores, igrejas evangélicas, grupos afro-religiosos, feirantes, dentre outros.

Nessa linha de raciocínio, a Coordenadora tece argumentos importantes no sentido de demonstrar a particularidade metodológica do projeto no que diz respeito à intencionalidade de assegurar, por parte da Prefeitura, a proposta democrática de participação social. Primeiro: as definições das ações do PDL interligam-se às diretrizes previstas no Congresso da Cidade. Segundo: a localização do escritório na própria área de execução do projeto tinha por objetivo facilitar a aproximação entre técnicos e moradores. Nesse aspecto, a equipe organizou um mural contendo as informações concernentes ao andamento do projeto e disponibilizou os documentos (planilha de custos, relatórios) para que os usuários pudessem acessá-los. Terceiro: a disposição física dos técnicos (da área de engenharia/arquitetura e da área social) no mesmo ambiente de trabalho (mesma sala) visava uma integração interdisciplinar à medida que - segundo a Coordenadora - qualquer atividade do projeto era discutida e deliberada por toda a equipe com o objetivo de criar a cultura da participação entre técnicos e estagiários, cuja prática pudesse ser reproduzida junto aos moradores, além de garantir a percepção do Plano em sua totalidade. Quarto: a equipe procurou garantir a transversalidade da participação dos moradores em todos os sub-programas do Plano³²¹. Comenta a Coordenadora do PDL sobre esse assunto que:

[...] todo o nosso trabalho [...], aqui, ele está relacionado com as diretrizes do Congresso da Cidade, da cidadania plena, da participação efetiva, da gestão da cidade. [...] Nós estamos aqui no sentido de ser um estimulador de um processo de crítica, mesmo, de ter uma reflexão crítica sobre a sua realidade. Então, as nossas discussões sobre o projeto, que nós sempre primamos para a comunidade ter acesso

³²¹ Em texto que refletiu sobre a experiência do Tucunduba e o caráter da participação na ossatura do Governo Municipal, a Coordenadora do PDL diz: “Ampliar a participação da sociedade na gestão municipal inverte a lógica neoliberal de desqualificação da esfera pública personificada na figura do Estado. Radicalizar na democracia e estabelecer como gestão municipal a participação popular em todas as instâncias da governabilidade é requalificar o sentido de Estado” (GAYOSO, 2004, p. 323).

a todas as informações do projeto [...]; tem informações que não devem ir para a comunidade. Não. Aqui todas vão, as boas e ruins elas vão. Por outro lado, num outro movimento [...] o escritório está aqui, os documentos estão aqui e com acesso nós informamos a comunidade de tudo, absolutamente de tudo³²².

A aproximação teórico-analítica ao Plano de Desenvolvimento Local desvela, em nível essencial, algumas contradições que existem entre interesses diferenciados. Uma primeira reflexão demonstra que as condições de empréstimo do Banco aos governos – incluindo o recurso à manualização – são extremamente burocráticas. A observação feita pelos entrevistados demonstra que o controle do Banco, via normas e regras do Habitar Brasil-BID, interfere *pesadamente* na execução das obras, gerando atraso em seu desempenho³²³. Quanto a isso, avalia o Prefeito:

[...] a experiência prática mostra que todas as dificuldades são criadas para que os recursos dos programas sejam realizados, que os projetos se configurem, efetivamente, como projetos exequíveis. Eu falo com autoridade de quem está desde 1997 tentando avançar e acredito que as dificuldades que nós enfrentamos são impostas aos governos populares e governos autoritários. Todos os prefeitos que eu conheço reclamam da dificuldade de relação com os órgãos federais que obedecem, por sua vez, às exigências dos órgãos internacionais, como o BID, por exemplo, no caso do *Habitar Brasil BID*. É impressionante como quase todos os projetos enfrentam atrasos [...] na sua execução porque tudo está, há uma espécie de centralismo burocrático [...]. Então, há uma grande contradição³²⁴.

Do mesmo modo, o Diretor da Companhia de Desenvolvimento de Belém afirma em relação ao Programa HBB que:

[...] O HBB como um todo é um programa altamente burocrático, nada democrático [...] Um exemplo disso é essa questão, [...] a gente tem que executar as ações para depois recolher o recurso, só que o município não tem. [...] O problema é geral, [...] por quê? Porque a gente não consegue executar, sem dinheiro [...] O programa é tão burocrático porque, primeiro, começa pelo contrato de empréstimo da Federação

³²² Entrevista com a Coordenadora do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (área social). Afirma, ainda, que: “Nós queremos [...] induzir, estimular para que as famílias que residem na bacia do Tucunduba, elas possam, de fato, ter poder de gestão sobre o seu local de moradia dentro da cidade e aí passa [...] a ter sentido o seguinte, de você ter um trabalho, que fazer a gestão da cidade não é só o projeto do governo local, é você participar inteiramente, é você também interferir em coisas da cidade que não é só o Governo Municipal, que é da competência do Governo Municipal; tem [...] a competência do Governo Federal, do Governo Estadual e, também, são coisas que são da competência das próprias famílias, dos cidadãos de uma cidade, [...] são elementos culturais e tudo isto. Então, esse é o objetivo da participação [...] é o princípio do Congresso da Cidade. É o mesmo, não é diferente [...]”

³²³ Importante registrar que o PDL sofreu atraso em sua execução devido a problemas referentes às exigências técnicas dos manuais, bem como não conseguiu a liberação do terreno, destinado, inicialmente, para a construção de unidades habitacionais que era pertencente à Cooperativa da Universidade Federal do Pará.

³²⁴ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém.

com o BID. Se é um contrato de empréstimo, desde que o governo brasileiro assuma as suas obrigações, o BID não tem que dizer o que o governo brasileiro tem que fazer. Eu entendo dessa forma, se tu estás me emprestando um dinheiro, desde que eu te pague, eu faço dele o que eu bem quiser³²⁵.

Essas assertivas põem à reflexão os seguintes pontos: se o BID tem como um dos objetivos principais a mitigação da pobreza nos países da América Latina, por que ele mesmo cria obstáculos à implantação de projetos que ao fim e ao cabo deveriam apontar para esse fim? Por que isso acontece? A nosso ver, a explicação está em que o BID, sendo um banco, lucra tanto através do empréstimo aos governos centrais, tanto através do atraso da obra, posto que o poder central paga juros pelo atraso na execução. Nesse sentido, afirma o Diretor da Companhia de Desenvolvimento de Belém:

O governo brasileiro já, há muito tempo, vem pagando os juros e não está utilizando esse programa por conta das regras que foram criadas entre o próprio governo e o BID. [...] O problema vem do programa, da formulação do programa, a formulação das regras. Esse que é o grande nó. [...] Não é doação do BID ao governo brasileiro. É empréstimo. O governo brasileiro paga juros e paga juros altos porque o recurso não está saindo, as prefeituras não conseguem trabalhar no programa. Então, [...] o governo brasileiro está pagando sem usar o recurso, pagando os juros. [...] É muito difícil trabalhar com esse programa³²⁶.

Além disso, a resposta àquelas indagações pode estar no fato de que, conforme assinalamos no primeiro capítulo, a preocupação com as expressões da questão social no interior do Banco, tem um caráter apenas *aparente*. Em *essência*, a verdadeira motivação do Banco está em “vender” um tipo de orientação de política em que os municípios devem responsabilizar-se pelas políticas urbanas “mínimas” enquanto o poder central deve cuidar dos assuntos de política econômica que garanta, sobretudo, o pagamento da dívida externa dos credores internacionais. Por outro lado, há que se considerar que o BID, sendo um banco, precisa criar mecanismos de capitalização. Nesse sentido, a estrutura criada permite a acumulação financeira. Isso porque o Banco empresta e repassa recursos ao Governo Federal que tem a responsabilidade de passá-los aos municípios. À medida que esses não conseguem

³²⁵ Entrevista com o Diretor de Desenvolvimento da Companhia de Desenvolvimento de Belém, Reinaldo Alcântara.

³²⁶ Entrevista com o Diretor de Desenvolvimento da Companhia de Desenvolvimento de Belém.

encaminhar, a contento, as obras, pela quantidade enorme de regras e exigências, o governo central é obrigado a pagar os juros pelo atraso em sua execução. A argumentação do Prefeito vai ao encontro dessas formulações:

Porque há normas que se expressam não como vontade de garantir o direito à cidade, mas com uma vontade de, na aparência, fomentar o direito, mas usar os recursos desses programas apenas na aparência. Essa é a grande contradição. Há anos o dinheiro está nos cofres públicos federais; o governo brasileiro já começou a pagar, a amortizar essa dívida e nenhum projeto consegue avançar. De modo que nós estamos pagando, como povo brasileiro, várias prefeituras já começam, também, a ter que pagar o pouquinho do que foi liberado, porque o prazo de carência já esgotou e o dinheiro não é gasto. De modo que o BID libera os recursos, o Governo Federal não libera porque os municípios não cumprem as normas que o Governo Federal aceitou para receber os recursos e cobra dos municípios as normas aceitas por eles [...] e, ao mesmo tempo, o BID diz que está contribuindo com o desenvolvimento dos países, dos chamados emergentes ou em desenvolvimento [...] e, se não bastassem as normas rígidas que impedem a execução dos projetos, e o que transformaria a vontade aparente numa essência inclusiva e de democratização e de exercício do direito à cidadania, de morar bem, do lazer, dos programas sociais, de saúde, de educação, então, tudo isto não se viabiliza plenamente, portanto, fica apenas no discurso das agências multilaterais esse compromisso³²⁷.

Esta problemática também é evidenciada na reflexão do membro da Rede Brasil sobre Financiamentos Multilaterais: “[...] o BID como instituição financeira ganha pelos dois lados, ganha quando empresta e é utilizado o recurso e ganha quando o recurso não é utilizado. [...] Esse é um problema”³²⁸.

Continua o Prefeito a dissertar sobre o mesmo assunto:

Há na verdade, entre aparência e essência, entre forma e conteúdo, entre discurso e prática, um oceano Atlântico separando as necessidades reais, reconhecidas nos programas, e as possibilidades reais de exercer direitos que respondam àquelas necessidades concretas [...] que elevem à condição de cidadania. Então, há uma grande contradição, há situações totalmente inconciliáveis de interesses expressos não na elaboração do discurso das agências, mas, nos mecanismos que as agências criam para que fiquem, apenas, no discurso o seu compromisso com a inversão de prioridades, em termos de garantia do direito à cidade. E com isso eles se legitimam como instituições, se legitimam, consolidam imagem de agências necessárias, consolidam uma imagem democrática, consolidam uma imagem de compromisso com o fim da desigualdade social, verbalizam isto formalmente em documentos, que podem ser acessados a qualquer momento, mas, inviabilizam na prática³²⁹.

³²⁷ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém.

³²⁸ Entrevista com o membro da Rede Brasil sobre Financiamentos Multilaterais, Guilherme Carvalho.

³²⁹ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém.

A título de síntese, pode-se afirmar que a análise documental e as falas dos entrevistados demonstram que a arquitetura do projeto político para Belém coloca-se em oposição ao modelo de gestão de cidades referendada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. O que estava em jogo, na ótica do Governo Municipal, era, a partir de experiências locais, construir projetos que defendessem a cidadania plena, no que trata da efetivação de direitos. A opinião do Prefeito corrobora essa argumentação:

Não há solução por decreto, não vale apenas a rebeldia inconsciente, vale ousadia e capacidade revolucionária de ser paciente. É pensar estrategicamente, sabendo que são muito grandes as dificuldades para se alcançar um sonho de uma nova estrutura que [...] facilite o acesso mais rápido a direitos [...]. Só que enquanto não se consegue viver um momento de mudanças globais e estruturais, nós temos que, no limite do impossível, fazer o possível [...]. O sonho não se esgota, mas que, pelo menos, [possamos] exercitar um processo de construção de direitos em que se possam estabelecer patamares mais aceitáveis de exercício de cidadania³³⁰.

Assim, os modelos de gestão de cidades que se interligam às denominadas, *sumariamente*, agenda neoliberal e democrática são diferenciados, apresentando elementos de tensão no **plano das propostas, perspectivas, objetivos**. Nessa angulação o arcabouço teórico da primeira agenda corresponde ao que Santos (2003) denominou de *inteligência geral* e que se materializa nas formulações que vão desde as construções de Forn, Borja e Castells, passando pelas discussões de Wirsig (1998), Daughters (1998), Nientied (1998), Ravinet (1998), Nickson (1998), Samayoa (1998) (reconhecidos apologistas do BID) - e amarradas pelas prescrições normativas dos programas financiados (tal é o caso do Programa HBB) - que, com maior ou menor grau, apontam para uma orientação de que, tendo em vista a dinâmica de competitividade urbana, as cidades latino-americanas devem funcionar de forma eficiente para facilitar a atração (e retenção) dos investimentos empresariais. Desse modo, cabe ao *gestor municipal* um papel fundamental no sentido de desenvolver experiências inovadoras de administração de cidades que: a) criem condições de infra-estruturação urbana e divulguem a imagem da cidade para atrair aqueles investimentos, b) atuem na minimização

³³⁰ Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém.

das tensões sociais (via políticas setorizadas e que obedeça à lógica de atendimento ao foco, ou seja, aos pobres urbanos) para evitar conflitos que ponham em risco o andamento da economia capitalista, sem esquecer de economizar recursos, sobretudo os do Governo Federal, os quais devem ser poupados – o conhecido *superavit primário* - a fim de serem destinados ao serviço da dívida pública junto aos organismos financeiros multilaterais de que o próprio BID é um exemplo, ao lado do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Destaca-se na propagação dessa agenda o incentivo à participação social a qual deve ser estimulada para garantir a melhoria da efetividade e eficiência da gestão pública (SAMAYOA, 1998; PIETRI, 2000), assim como os projetos que incluem a participação social tendem a ser eficientes, eficazes, equânimes e sustentáveis posto que aumentam a confiança dos usuários no governo, além disso, o recurso à participação permite a redução dos custos pois as pessoas “beneficiadas” tendem a disponibilizar seus recursos econômicos e humanos para o bom andamento do projeto (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2004).

Por seu turno, os princípios que norteiam a agenda democrática construída no seio da intelectualidade, partidos políticos, movimentos sociais vinculados à tradição de esquerda que, referenciados no ideário da reforma urbana (sobretudo no princípio de gestão democrática da cidade) e cuja base teórico-conceitual interliga-se às discussões sobre a *democracia radical* (COUTINHO, 2000; GENRO, 2001; RODRIGUES, 2001; DIRCEU, 2001, ROSSETTO, 2002; DUTRA, 2001), são colidentes com a agenda *neoliberal* de cidades no seguinte sentido: essa agenda (neoliberal) prima por processos democráticos (dos quais o incentivo à participação social pelos organismos multilaterais é um claro exemplo) desde que não haja qualquer alteração na ordem burguesa, isto é, as tessituras político-sociais devem movimentar-se no marco da economia capitalista³³¹. Por outro lado, o conjunto das

³³¹ Nesse aspecto, assinala o Prefeito de Belém: “[...] o que tem havido é que os mesmos que provocam a miséria e lucram com ela, tentam cristalizar um tipo de democracia que permite a alguns poucos o poder de

argumentações da agenda democrática advoga a estreita relação entre os mecanismos de democracia direta e representativa, tendo a participação social como eixo basilar e fundamental (sobretudo através do instrumento denominado orçamento participativo), em vista da cidadania sendo que, ao menos em nível de construção discursiva, é imanente a referência ao socialismo nas proposições políticas da referida agenda (OLIVEIRA, 2002; DIRCEU, 2001; DANIEL, 2002; ROSSETTO, 2002; DUTRA, 2001; BENEVIDES, 2001).

Em nível mais aproximativo ao objeto de reflexão da presente tese, nota-se que os elementos de tensão, acima indicados, são evidenciados na proposta política de gestão de cidades experimentada na cidade de Belém no período de 1997 a 2004, particularmente no Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal. Entretanto, ao mesmo tempo em que o Governo Municipal defende um tipo de planejamento alternativo - que, em sua radicalidade, deva corresponder aos princípios políticos acima descritos -, na formulação do projeto a Prefeitura compatibilizou sua forma de planejamento às requisições do Programa HBB, motivo pelo qual o PDL apresenta uma estrutura documental de tipo tradicional³³², demonstrando, em síntese, que embora haja divergências e posições contrárias, o poder de mando da economia capitalista é extremamente forte e muito bem desenhado no sentido da garantia do controle da geopolítica em nível mundial face à defesa dos interesses do capital.

Nessa linha de raciocínio, o membro da Rede Brasil demonstra que a concepção de política urbana vista no PDL é bastante diferenciada dos projetos desenvolvidos em Belém até o presente, entretanto, a proposta não consegue confrontar-se com a lógica de produção da cidade defendida pelo BID, via Habitar Brasil:

determinação daquilo que é capaz de mudar a estrutura, ou de manter a estrutura. [...] Tudo [...] é permitido desde que a ordem não seja mudada” (Entrevista com o Prefeito Municipal de Belém).

³³² Sem contar com as anotações referentes à importância dada pelo Governo Municipal aos prêmios nacionais e internacionais pelo desenvolvimento de determinados projetos governamentais, o que demonstra que, mesmo as administrações vinculadas a partidos políticos com posições eminentemente críticas em relação às agências multilaterais, acabam por serem envolvidas e/ou influenciadas, em alguma medida, pela formatação do discurso da inteligência do capital.

No entanto, mesmo esses avanços não contradizem, não se chocam, não se confrontam com as linhas estratégicas das diretrizes políticas do Banco, por quê? Porque você, ao urbanizar aquela área, você está incorporando aquela área no mercado imobiliário, por exemplo, e isso está colocado dentro das estratégias do Banco como um dos objetivos não do Habitar Brasil Tucunduba, mas, dos objetivos gerais da Instituição; está colocada a questão da incorporação de terras ao mercado, está posto isso, são os objetivos estratégicos. A questão do desenvolvimento da economia urbana, dotar as cidades de infra-estrutura adequada, isso é importante para o fortalecimento da economia, do mercado, porque é a maior capacidade de atrair capital e uma série de coisas. Então, com relação a essas diretrizes gerais não tem contradição, não tem confronto.

Essa última argumentação remete para a discussão sobre a relação conflituosa (ou não) entre democratização e capitalismo. Se tomarmos para análise as recentes experiências de administração de cidades no Brasil (às vinculadas à tradição de esquerda), legatárias do processo de redemocratização e balizadas pelo ideário da reforma urbana, podemos afirmar que o arranjo político-institucional dos denominados projetos democráticos apresentou - muito especialmente a partir da crítica ao postulado neoliberal - sinais de tensão face àquela relação entre capitalismo e democratização.

Nesta medida, não resta a menor dúvida de que o projeto de gestão de cidades construído em Belém foi formatado sobre essas bases, isto é, a elaboração da proposta política apresentava um discurso crítico à democracia liberal, advogando, em seu lugar, a defesa de um projeto de democratização conectado a ideais socialistas. Nesse sentido, não há como negar a validade da formulação cuidadosa do projeto para Belém. Aqui, uma referência ao planejamento urbano: houve seguramente um esforço detalhado de elaboração de políticas de natureza integrada (intersetorial, interdisciplinar), com vistas à universalização de direitos, que se assentaram nos instrumentos de participação, como o orçamento participativo e o Congresso da Cidade.

Entretanto, mesmo reconhecendo os avanços do projeto de gestão democrática desenvolvido em Belém, há que se apontar, também, os seus limites que, ao fim e ao cabo, constituem-se em limites do processo de democratização, acima referido, face à lógica capitalista de produção da cidade, a qual é muito bem defendida pelo BID. Nesse sentido, a

incorporação dos processos participativos na condução da política tem pouco poder de alteridade, por exemplo, no quadro de desigualdade de renda (como vimos no item 4.1, Belém tem um alto grau de concentração de renda). Além disso, embora se reconheça que a Prefeitura de Belém tenha, através do princípio de inversão de prioridades, se esforçado em desenvolver um tipo de intervenção urbanística de natureza integrada (a exemplo do PDL) com o aporte da participação social, é provável – para não dizer, quase certo - que após a urbanização, as áreas do Riacho Doce e Pantanal sejam incorporadas ao mercado imobiliário, repetindo os processos, já evidenciados em Belém, da “expulsão” dos moradores para as áreas mais distantes.

Não é objetivo desta tese avaliar os resultados sociopolíticos e econômicos do projeto desenvolvido em Belém, mas é oportuno colocar para reflexão o fato de que mesmo tendo desenvolvido um projeto baseado nos princípios de democratização do Estado, inversão de prioridades e participação social, após oito anos de governo, a *frente de esquerda* capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores foi derrotada, em 2004, na eleição ao Governo Municipal por uma composição política representante das forças conservadoras³³³. Repito: é uma questão que se coloca para investigação e não é objeto de atenção desta tese, mas lembremos que no último relatório governamental (enviado à Câmara dos Vereadores) a Prefeitura de Belém afirmou que *o maior legado da gestão democrática foi a participação social e o protagonismo dos moradores da cidade*, o que põe para reflexão: qual o alcance dos processos participativos (interligados à democratização) face aos interesses políticos e econômicos das frações de classe dominante?

Essa questão está longe de ser resolvida. Isso porque a engenharia atual de disseminação das chamadas *forças de mercado* está cada vez mais bem elaborada, a exemplo da cuidadosa preocupação das agências (conforme demonstrado nesta tese, no caso do BID) em monitorar

³³³ Nessa eleição, Ducimar Costa foi eleito Prefeito de Belém pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), apoiado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

os passos dos dirigentes políticos (nas três esferas governamentais), dificultando, sobremaneira as possibilidades de construir projetos societários para além da ordem burguesa.

A partir dessas reflexões, há que se fazer a seguinte ressalva: a gestão do Partido dos Trabalhadores na cidade de Belém coincidiu (em quase sua totalidade) com o período do governo Fernando Henrique Cardoso - cuja condução de política esteve alinhada às propostas do BID para as decisões governamentais. Levando-se em consideração que o PT era tido, nesse momento, como o partido de maior peso oposicionista ao governo FHC, isso seguramente facilitou a construção de um discurso crítico e contrário às proposições neoliberais, motivo pelo qual o estudo sobre o *modelo de gestão de cidades* na perspectiva democrática indicou mais elementos de *tensão* do que elementos de *compatibilidades* com o projeto do BID para a gestão de cidades.

Se atualizarmos essa discussão para o período mais recente, especialmente a partir dos acontecimentos políticos vistos no governo Lula, aqui sumariamente apontados³³⁴, pode-se afirmar que há, *neste momento*, uma diminuição das possibilidades de se construir modelos democráticos de gestão que tenham como horizonte a perspectiva socialista e que se constituam como contra-tendência à lógica do capital - muito bem defendidas pelas instituições financeiras multilaterais.

Espera-se que esse episódio, que é de natureza histórica, não elimine as possibilidades, também históricas, de construção de contra-tendências ao *pensamento único* que se esforça em propagar a inexorabilidade do capital. Há que se ter o cuidado teórico de não permitir que

³³⁴ Embora a análise desse Governo não seja objeto de atenção desta tese, vale assinalar que os rumos tomados pelo governo Lula vêm contrariando as apostas políticas construídas em longos anos de debates por renomados intelectuais, militantes e dirigentes políticos que, validando os processos democráticos, vislumbravam um tipo de alteridade principalmente na condução das políticas sociais e econômicas (o que não aconteceu ou se aconteceu foi com pequenas alterações) que se revertesse nos chamados direitos de cidadania (de forma efetiva). As recentes análises sobre a administração Lula apontam a continuidade da adoção do ideário neoliberal por esse governo. Nessa direção, afirma Antunes (2004, p. 155): “Em vez de iniciarmos uma nova era, de desmontagem do neoliberalismo, atolamos e chafurdamos na continuidade do nefasto projeto de desertificação social e política do país, iniciado por Collor, desenvolvido por FHC e agora mantido pelo governo do PT. [...] A política econômica, por exemplo, é de destruição do mundo produtivo, em benefício dos capitais financeiros, reiterando vergonhosamente a dependência aos ditames do FMI [...]”

o pensamento conservador se apresse em dizer que os acontecimentos vistos no governo Lula signifiquem o fim das lutas dos movimentos dos trabalhadores no Brasil, tal como aquele pensamento alardeou que a *queda do Muro de Berlim* foi equivalente ao *fim do socialismo* (e bem sabemos o *estrago teórico-político* que isso provocou em relação ao pensamento crítico, vale dizer, à teoria social de Marx e mais, especificamente, à validade do método dialético de apropriação do real). Aliás, esse pensamento continua, mais do que nunca, fundamental para se apreender as novas formas de acumulação do capital no sentido de alimentar os movimentos de resistência que se ponham em oposição à ordem burguesa e apontem caminhos para sua reversão.

CONCLUSÃO

A crise do processo de produção e reprodução do capital (esta última desencadeada durante a década de 70 e estendida até o presente) deu novo impulso às instituições financeiras multilaterais (como o FMI, Banco Mundial e o BID), criadas depois da Segunda Guerra Mundial para monitorar o sistema financeiro internacional. A partir dos anos 80 e, mais particularmente nos 90 e início do século XXI essas instituições financeiras passam a ter um papel importante na difusão e na defesa da imperiosidade dos ajustes estruturais no sentido de permitir a orquestração da economia capitalista em nível mundial.

Dentre essas instituições, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, cuja atuação volta-se à América Latina, tem-se destacado como financiador de políticas sociais com o discurso de que é preciso *reduzir a pobreza* dessa região em vista do desenvolvimento econômico e social de seus países (da América Latina). Em verdade, toda a formulação estratégica desse Banco articula-se ao conjunto das argumentações que se põem em defesa do bom andamento da economia capitalista, que propaga a defesa intransigente dos ajustes estruturais (incidindo diretamente na temática da *reforma do Estado* para equilibrar as contas públicas), ancorado na programática neoliberal.

Os bancos multilaterais atuam na defesa e na disseminação do denominado *pensamento único* (cujas ideias centrais são a desregulamentação da economia e a valorização das forças de mercado como forma de assegurar o desenvolvimento econômico e social). Ocorre que há uma sutileza na defesa desse pensamento expressa cuidadosa e detalhadamente em orientações de políticas aos países membros, tentando repassar a imagem de que os bancos têm boas intenções de “ajudar” os países *pobres* a galgar o tão sonhado desenvolvimento econômico e social. Nessa direção, o BID, por exemplo, afirma que pretende “cooperar” com os governos na formulação de suas políticas.

Está suficientemente claro que as agências multilaterais – e aqui a análise recai sobre o BID - assumem um importante papel de *coordenação política e econômica* dos interesses do capital atuando como *inteligência auxiliar* (VIANNA JR., 1998) ou *inteligência geral* (SANTOS, 2003). A base de formação dessa inteligência no interior do BID são o Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (Indes) e o Instituto para Integração da América Latina e do Caribe (Intal) que estudam minuciosamente a situação econômica, política e social de cada país membro elaborando, por conseguinte, as *recomendações* de políticas que os países recebem ao celebrar os contratos de financiamento para determinada política.

Entretanto, as recomendações expressas, principalmente, nos *Documentos de País e de Estratégia* constituem-se em modelos de gestão que atuam no sentido de orientar os governos a gerirem políticas compensatórias que minimizem os impactos sociais, diminuindo os conflitos sociais, políticas essas que devem ser focalizadas (destinadas aos “pobres” ou nos dizeres de Castel (1998), aos *desfiliados* da sociedade) e setorizadas (setores de políticas sociais que embora fundamentais à reprodução da força de trabalho, não são de interesse da iniciativa privada). Há que se observar, contudo, que articulado à premência da *reforma do Estado*, os governos devem ser “eficientes”, isto é, econômicos nos gastos sociais públicos e devem conclamar a sociedade a responsabilizar-se pela condução dos problemas sociais a fim de contribuir na poupança pública. Esta, aliás, é a verdadeira motivação do BID: permitir o equilíbrio fiscal das contas públicas que além de propiciar a atração de capitais internacionais para o país, possibilite que os governos centrais honrem seus compromissos de pagamento de dívidas externas assumidas junto aos principais bancos de financiamento de política econômica, a saber: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Desta feita, a engenharia institucional do BID tem por objetivo contribuir para a garantia da antiga

dependência dos países periféricos em relação aos países ricos, assegurando a continuidade da acumulação do capital.

O desvelamento da estrutura do BID demonstra como são tecidos os fios daquela *inteligência geral* que vai tramando as recomendações de políticas no âmbito do denominado ajuste estrutural. Assim, no conjunto dessas orientações nota-se que o Banco procura incidir nas decisões do poder central especialmente no que toca à política macroeconômica, isto é, nos assuntos referentes ao núcleo essencial da economia capitalista (metas de inflação, juros, balanço de pagamentos, etc.). Por sua vez, levando-se em consideração que o governo central deve empenhar-se no controle econômico do país³³⁵, os governos estaduais e municipais são requisitados, segundo as orientações do Banco, a assumirem responsabilidades concernentes às políticas sociais (focalizadas, fragmentadas) ao tempo em que, principalmente os gestores municipais, são estimulados a gerir um tipo de política que garanta a infra-estruturação das cidades para atrair investimentos capitalistas.

Levando-se em consideração a importância das cidades no contexto da produção e reprodução do capital e levando-se em consideração que, no desenho das orientações conectadas ao denominado ajuste estrutural, as administrações municipais são relevantes em vista da formulação e execução das políticas sociais, bem como no preparo da infra-estrutura e serviços urbanos factíveis à dinâmica de investimentos empresariais, o BID disponibiliza recursos orçamentários para a área urbana a serem investidos especialmente pelos municípios.

O que é importante reter da disposição do BID em atender às políticas urbanas é a forma como aquele discurso - que corresponde a um *comando/coordenação política e econômica* formatado pela *inteligência geral* que, ao fim e ao cabo interliga-se à defesa do *pensamento único* - vai sendo difundido e, sobretudo, expresso nas recomendações de políticas do Banco.

³³⁵ Aliás, a partir do governo Fernando Henrique e continuando no governo Lula, a linguagem mais utilizada pelos ministros da Fazenda, bem como pelos presidentes, no Brasil é a de que é preciso assegurar a estabilidade macroeconômica e valorizar a moeda frente ao mercado competitivo global para evitar crises econômicas. Enquanto isso, os segmentos da classe trabalhadora padecem diante do atendimento de políticas mínimas caracterizando um quadro de precária reprodução social.

Assim, sob a alegação de que as cidades devem ser competitivas, atrativas, eficientes, sustentáveis, os apologistas daquele pensamento (representados pelas discussões dos intelectuais catalães) asseguram que os municípios correspondem ao lócus privilegiado da produtividade e lucro empresariais, motivo pelo qual devem ser atrativos aos investimentos capitalistas. Deste modo, as cidades consideradas símbolos de desenvolvimento econômico e social devem servir de espelho para outras experiências em nível mundial. Eis que se constrói um *modelo de gestão de cidades* que pretende ser orientador do planejamento urbano que valoriza a dimensão técnica (da gestão), isto é, a capacidade gerencial da administração local. Em uma visão crítica a essa concepção de cidades, afirma Arantes (2002, p. 26):

Embora se saiba que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração da propriedade do solo não seja um fato novo, e que haja [...] uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção ou reprodução do capital, como estamos vendo, há algo de novo a registrar nessa fase do capitalismo em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias.

Por outro lado, os representantes do Banco, responsáveis especificamente pela área urbana, esforçam-se em disseminar esse *modelo de gestão* através da troca de experiências com os gestores urbanos da América Latina, tal é a perspectiva dos seminários e encontros realizados sobre as temáticas que tratam de assuntos referentes às “boas práticas” de gestão urbana. Nesse particular, há uma ênfase quanto à responsabilidade do administrador local que deve ser eficiente na aplicação dos recursos, tanto para área social quanto para o setor de serviços urbanos e de infra-estrutura, devendo incentivar os processos de privatização e fomentar a participação dos usuários das políticas. Aqui uma recomendação particular: a participação deve ser incentivada à medida que facilita a boa aplicação dos recursos no sentido de tornarem os projetos eficientes e eficazes, segundo a lógica da acumulação capitalista.

A análise atenta sobre a recomendação da participação demonstra que esta deve facilitar a aceitação das políticas mínimas de caráter setorizado e focalizado, além de contribuir no “alívio” das condições de pobreza e inibir conflitos sociais que podem surgir em face do agravamento das expressões da questão social. Sem contar que na perspectiva do Banco o fomento à participação constitui-se em mecanismo de apoio às *reformas do Estado*, assunto central na prescrição de modelos de gestão para os países da América Latina.

Nesse sentido, o discurso formatado e propagado pelos apologistas do BID (como seus funcionários e consultores) demonstra como há, por parte do Banco, um interesse em assegurar seus objetivos – que conforme assinalado, está a serviço da continuidade da acumulação do capital – à medida que todas as suas recomendações e debates acerca da gestão urbana articulam-se às discussões acima feitas.

Na perspectiva prática da indicação do planejamento normativo orientado pelo BID, é digna de nota a forma como a *inteligência do Banco* procura materializar suas recomendações, vistas especificamente no Programa Habitar Brasil-BID. Há no enredo desse Programa um cuidado em controlar a elaboração dos projetos a serem financiados, bem como sua execução, mediante as prescrições existentes nos *manuals de operacionalização* e nos *relatórios de acompanhamento*, que se caracterizam por uma rigidez no monitoramento das experiências. Exemplo desse controle é a exigência da assinatura do Termo de Adesão por 80% dos usuários dos projetos financiados pelo Banco (como é o caso Programa HBB) em vista de assegurar a correta aplicação de recursos.

Por outro lado, analisando a particularidade histórica brasileira no que toca à administração de cidades - especialmente a partir dos anos 80 - nota-se a presença de uma série de discussões que se alinham em torno de um projeto denominado *modelo democrático de gestão de cidades*, que foi formatado com base nos princípios da reforma urbana e ganhou força a partir das eleições municipais de 2000, quando alguns municípios

brasileiros passam a ser administrados por partidos políticos ligados à tradição de esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores³³⁶.

Note-se que as proposições do citado *modelo democrático de gestão de cidades* se vinculam ao campo de debates que se posicionam criticamente e contrariamente àquele modelo de gestão defendido e orientado pelos bancos multilaterais de crédito (como é o caso do BID) - o qual se associa ao modelo de gestão ancorado na perspectiva neoliberal. Por outro lado, o *modelo democrático* em referência é calcado na concepção de *democratização* (COUTINHO, 2000), referenciada pela perspectiva socialista. A prática política desse modelo de gestão exponencia os processos participativos - a associação entre os instrumentos de democracia direta (como é o caso do orçamento participativo) com os de democracia representativa (acompanhamento das atividades do Legislativo, Executivo) como forma de ampliar a capacidade crítica dos cidadãos face às decisões políticas da cidade tendo em vista a efetivação dos direitos de cidadania.

Em Belém do Pará uma frente de esquerda capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores venceu a eleição municipal de 1996 (sendo reeleita no pleito seguinte, com alguma modificação nos partidos que compunham a frente, mas sempre encabeçada pelo PT, permanecendo no Governo Municipal até o ano de 2004) passando a desenvolver um projeto ancorado no referido *modelo democrático de gestão de cidades*.

O projeto em questão foi desenhado com base nos princípios de *participação popular*, *transformação da cultura política local*, *democratização do Estado* e *inversão de prioridades*, alinhando-se às discussões feitas no PT, *naquele período*, em nível nacional, sobre a *radicalização da democracia*, onde as administrações locais deveriam estimular a participação social (democracia participativa) dos moradores da cidade, fortalecendo os mecanismos de democracia representativa. O arranjo político-institucional desse projeto

³³⁶ Há que se observar que de sua criação, em fins dos anos 80, até os acontecimentos políticos mais recentes do atual Governo Federal, o PT era considerado um partido vinculado a essa tradição.

apostava nas possibilidades da *radicalização da democracia*, tendo em vista a ampliação dos direitos de cidadania tendo como referência, *ideais socialistas*.

Em 1999 a Prefeitura de Belém habilitou-se junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (através Programa Habitar Brasil-BID) para financiamento de recursos que seriam destinados para as localidades do Riacho Doce e Pantanal (áreas de baixadas com graves problemas de saneamento ambiental) através do *Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal*. Note-se que, tal como a Prefeitura de Belém, o Programa HBB referenda a *participação social*, sendo esta circunscrita à assinatura de um Termo de Adesão por 80% da população usuária, sem a qual não haveria disponibilidade de recursos para o referido projeto. Que importância, afinal, teria (para o BID) a assinatura de moradores de uma área de baixadas em uma cidade da América Latina? A aproximação ao objeto de pesquisa tornou possível afirmar que a temática da participação, conforme assinalado acima, interliga-se por muitas mediações às orientações de (contra)*reforma do Estado*.

Posto isso, a pesquisa identificou – a partir da análise de uma particularidade histórica – a existência de proposições diferenciadas quanto ao *modelo de gestão de cidades* e à noção de *participação social*. O conjunto das argumentações do Banco Interamericano de Desenvolvimento permite afirmar, com segurança, que esse Banco valida a *democracia* (processos democráticos) desde que não se altere a ordem do capital. Por outro lado, as discussões pertinentes ao denominado *modelo democrático de gestão de cidades* também legitimam a *democracia (radicalização da democracia)*, mas tem uma aproximação a ideais socialistas, isto é, movem-se no campo de debates – ainda que em proposições discursivas - que buscam transformações societárias que se projetem para além da ordem burguesa.

Com o intuito de se aproximar ao objeto da presente tese, a pergunta girou em torno do seguinte questionamento: Se é verdade que o desenho do projeto político evidenciado em Belém apresentou uma *direção política* diferenciada e contrária à agenda do BID para as

idades, quais as *tensões e compatibilidades* entre as propostas de gestão de cidades e a noção de participação social desenhadas pelo BID e pela Prefeitura de Belém tendo como referência analítica o Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, financiado pelo Banco, através do Programa Habitar Brasil-BID?

A pesquisa bibliográfica, documental e as entrevistas com alguns sujeitos (responsáveis pela arquitetura do projeto em Belém) evidenciaram que o projeto de gestão do Partido dos Trabalhadores em Belém no período de 1997 a 2004 foi diferenciado e oposicionista ao *modelo de gestão de cidades* difundido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, indicando, todavia, tanto elementos de tensões como de compatibilidades.

Em nível de tensões, a Prefeitura expressou, ainda que do ponto de vista discursivo, sobretudo em seus documentos oficiais, que sua proposta se assentava na defesa dos direitos de cidadania, tendo por referência ideais socialistas: “[...] A dignificação dos homens e das mulheres, ou seja, a humanização da sociedade e a construção de uma sociedade socialista, esse é o sonho maior” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2000, p. 65). Nesta angulação, há que ser ratificada a importância do *projeto democrático* pensado e desenvolvido em Belém que fora, sem sombra de dúvida, inédito em termos da história política da cidade, se for comparado às velhas práticas clientelistas que dominavam o cenário político nas eleições municipais (a cada pleito, havia uma alternância de poder pelos grupos que tradicionalmente comandavam o poder municipal). Por esse motivo, o projeto experimentado em Belém foi extremamente válido como aprendizado político, especialmente pela incorporação da participação social dos moradores nas discussões e decisões, não só dos recursos, como dos rumos a serem tomados como um todo pela cidade.

Em nível de compatibilidades, a análise particular do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal – *particular* no sentido desenvolvido por Lukács (1978) como meio mediador entre as relações do singular com o universal – demonstra que a Prefeitura de Belém

procurou imprimir nesse projeto, através de um planejamento urbano muito cuidadoso, uma direção política diferenciada e contrária às orientações do BID. Entretanto, diante das requisições dos *manuals de operacionalização* do Programa HBB (que afinal das contas materializam, tornam concretos os interesses em conflito), a estrutura do projeto (do PDL) foi adequada às exigências do Programa HBB, conformando um planejamento do tipo tradicional. Nesta medida, quanto se trata especificamente da assinatura do Termo de Adesão por 80% da população usuária do PDL, a pesquisa identificou que houve *compatibilidades* por parte da Prefeitura no que se refere ao *aspecto formal de elaboração do projeto*, tendo em vista sua aprovação junto ao BID, mas não no sentido substancial da experiência.

O desvelamento do objeto (em nível essencial) evidencia, em síntese, que a experiência desenvolvida em Belém expressou um processo político visto no âmbito da *esquerda* brasileira que, herdando as bandeiras de lutas dos movimentos sociais e sindicais, formuladas especialmente contra o regime militar no marco da redemocratização no Brasil, ganhou força a partir da década de 90 e início do século XXI quando diversas cidades brasileiras passam a ser administradas pelo Partido dos Trabalhadores que, *à época*, representava uma contratendência ao movimento hegemônico do capital, tendo, portanto, um posicionamento eminentemente crítico e contrário às propostas neoliberais que, conforme assinalado, propõem um ajuste estrutural que precariza, sobremaneira, a reprodução social dos trabalhadores ao passo que garante a continuidade da maximização do lucro pelo capital.

O cenário atual demonstra que há mais *obstáculos* que *possibilidades* de construção de processos democráticos no Brasil devido, dentre outros: a) ao poder de controle das instituições financeiras multilaterais sobre os dirigentes políticos - que se constituem na *inteligência geral do capital*, elaborando minuciosamente as orientações de políticas que favorecem os interesses capitalistas; b) a continuidade da adoção do receituário neoliberal no Brasil, pelo Governo Federal, que prioriza a condução das políticas macroeconômicas em

detrimento das políticas sociais; c) a dificuldade das frações de classe trabalhadora em organizar movimentos que se contraponham às formas de dominação burguesa, indicando caminhos para sua reversão. Esses elementos, sumariamente apontados, indicam que há, nesse momento, *uma tendência* - posta pela própria realidade histórica na qual estamos inseridos - *de mais compatibilidades e menos tensões* no que se refere à possibilidade de se discutir *modelos de gestão de cidades* (incluindo-se aí o estímulo à *participação social*) que apontem para transformações fundamentais nos rumos do estágio atual do capitalismo.

O alcance do projeto de democratização não está resolvido, nem está esgotado. Quais os caminhos a serem trilhados para que se consiga fazer um contraponto substancial ao recente processo de acumulação do capital? Não há certezas quanto aos rumos da história. Mas, levando-se em conta que o movimento do capital é cada vez mais complexo, dificultando, sobremaneira, sua apreensão, pelo menos uma tarefa é imperiosa: refletir criticamente e reiteradamente (para usar uma expressão do professor Otávio Ianni) sobre as novas formas criadas para sua produção e reprodução e que essa reflexão esteja sempre voltada à construção de uma nova sociabilidade humana.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção: por que e para quem?** Belém: Centro de Filosofia e Ciências Humanas/NAEA/UFPA, 1988.

ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, ano 15, n. 02 (ago./dez. 2001); ano 12 n. 1 (jan./jul 2002).

_____. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: ABRAMO, Pedro (org.) **A cidade da informalidade - o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003.

ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: _____. (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ALVES, Joana Valente S. **Belém, a capital das invasões**. 1997. 128f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1997.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (orgs.) **Pós-Neoliberalismo: políticas públicas e o Estado Democrático**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 9. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Unicamp, 2003.

_____. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). Campinas: Autores Associados, 2004.

ARANTES, Otília B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: _____ et al. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia R. dos Mares. Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.

_____. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.) et al. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Relatório anual**, 1998.

_____. **Modernización del Estado**. Documento de Estrategia. Washington D. C., 2003a.

_____. **Aspectos gerais**. Washington D. C., 2003b. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 03 maio 2003.

_____. **Países membros e estrutura**. Washington D. C., 2003c. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 03 maio 2003.

_____. **Operações**. Washington D. C., 2003d. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 03 maio 2003.

_____. **Pesquisa e estudos**. Washington D. C., 2003e. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 03 maio 2003.

_____. **Departamento de Desarrollo Sostenible / Publicaciones / Estrategia para reducir la pobreza**. Washington D. C., 2003f. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 03 maio 2003.

_____. **Desarrollo Urbano / Declaración de Misión**. Washington D. C., 2003g. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 03 maio 2003.

_____. **Vivienda / Declaración de Misión**. Washington D. C., 2003h. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 03 maio 2003.

_____. **Desarrollo Municipal e Regional / Declaración de Misión**. Washington D. C., 2003i. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 03 maio 2003.

_____. **Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco**. Washington D.C., 2004.

_____. **Membros e parceiros do BID; Países Membros.** Washington D. C., 2005a. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em 24 mar. 2005.

_____. **Presidência do BID.** Washington D. C., 2005b. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em 24 mar. 2005.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 19 ago. 2004.

BARBOSA, Maria José de Souza. **Estudo de caso: Tucunduba:** Urbanização do igarapé Tucunduba, Gestão de rios urbanos – versão condensada. BARBOSA, Maria J.S.; SÁ, Maria Elvira R. de; SOUZA, Armando Lírio de; SANTOS, Cleidiane de O.S.; SANTOS, Lúcia, P. dos. Belém: UFPA/PMB/Caixa, 2003.

BATISTA, Alfredo. Reforma do Estado: uma prática de controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 20, n. 61: Cortez Editora. nov. 1999.

BATLEY, Richard. Nuevas direcciones en política y gestión urbana. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI:** experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Washington D.C.: BID, 1998a.

_____. Participación del sector privado en la prestación de servicios urbanos. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI:** experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Washington D.C.: BID, 1998b.

BEHRING, Elaine. **Política social no capitalismo tardio.** São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **A contra-reforma do Estado no Brasil.** 2002. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

BELÉM. Lei n. 7.976/99, de 08 de outubro de 1999. Autoriza a Prefeitura Municipal de Belém a participar do Programa Habitar Brasil - BID, firmando convênios e contratos com a União Federal, através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano - Secretaria de Política Urbana-SEPURB e com a Caixa Econômica Federal – CAIXA, e dá outras providências.

BENEVIDES, Maria Victoria. Comentários. In: DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento participativo e socialismo.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Socialismo em Discussão)

_____. **A cidadania ativa:** referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

BORGES, Maria Vitória Paracampo. **Cidadania e direito de morar**: a prática de ocupações coletivas e o movimento de posseiros de “Jaderlândia” - Ananindeua - Pará. 1992. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1992.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (orgs.) **Pós-Neoliberalismo**: políticas públicas e o Estado Democrático. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

CAMPOS, Flavio de. **Oficina de história**: história do Brasil. São Paulo: Moderna, 1999.

CANDIDO, Antonio. Prefácio. In: TAVARES, Maria da Conceição et al. **Globalização e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Socialismo em discussão)

CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do 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.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento** - Brasil: JK -JQ. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHIROBOGA V, José R. **El BID instrumento del desarrollo**. Quito: Artes gráficas Cia Ltda. 1978.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Tradução: Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.

COCCO, Giuseppe et al. (org.). **A cidade estratégica**. Nova retórica e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do Porto de Sepetiba. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

COMPANS, Rose. Cidades sustentáveis, cidades globais: antagonismo ou complementaridade? In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

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.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Análise de conjuntura – entrevista do professor Carlos Nelson Coutinho. www.assistentesocial.com.br. Caderno Especial n. 20. Edição 12 a 26 de agosto de 2005.

COUTO, Ronaldo. **A história viva do BID e o Brasil**. Rio de Janeiro: BID, 2000.

DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DANIEL Celso. Perspectivas que o desenvolvimento local e a distribuição de renda abrem à construção do socialismo. In: DANIEL, Celso et al. **Desenvolvimento local e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002. (Coleção Socialismo em Discussão).

DAUGHTERS, Robert. Introdução. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI**: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Washington D.C.: BID, 1998.

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.

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

DERENJI, Jussara da Silveira. A seleção e a exclusão no meio urbano: reformas do fim do século XIX em Belém do Pará. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. (orgs.) **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994.

DINIZ, Clélio Campolina. Impactos territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles**: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.

DINIZ, Ubiratan (org.). **A luta pela reforma urbana em Belém**. Belém, FASE/Amazônia, 1995.

DIRCEU, José. Comentários. In: GENRO, Tarso et al. **Instituições políticas no socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Socialismo em Discussão)

DOCUMENTO DE PAÍS do Banco Interamericano de Desenvolvimento. In: VIANNA Jr., Aurélio (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil** – análise crítica e documentos inéditos. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.

DOCUMENTO DE PAÍS do Banco Interamericano de Desenvolvimento. In: BARROS, Flávia (Org.). **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, 1993.

DUTRA, Olívio. O orçamento participativo e a questão do socialismo. In: DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Socialismo em Discussão)

ESTRATEGIA DEL BANCO CON BRASIL (2004-2007). Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo, 2004.

FARIA, Antonio e PRADO, Otávio. Orçamento participativo interativo. In: LOTTA, Gabriela Spanghero; BARBOZA, Hélio Batista; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; PINTO, Verena (orgs.). **Vinte experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (Orgs.). **Poder e dinheiro** – uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em 19 ago. 2004.

GAYOSO, Solange. **Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal**: uma proposta de intervenção urbanística integrada pautada no princípio do controle social. Belém, 2002 (mimeo).

_____. Desenvolvimento e gestão democrática em Belém: experiência do Plano de Desenvolvimento Local da Bacia do Tucunduba. In: NEVES, Rosa Helena Nascimento; QUINTELA, Rosângela da Silva; CRUZ, Sandra Helena Ribeiro (orgs.). **A reinvenção do social**: poder local e a política de assistência social em Belém (1997-2004). Belém: Paka-Tatu, 2004.

GENRO, Tarso. Fundamentos para um projeto de instituições políticas no socialismo. In: _____ et al. **Instituições políticas no socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Socialismo em Discussão)

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), 2002.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do serviço social**. São Paulo: Cortez, 1999.

GUIMARÃES, Juarez. **Democracia e marxismo: crítica à razão liberal**. São Paulo: Xamã, 1999.

HARVEY, David. **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. In: **Dez anos de luta pela América Latina** – a ação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, Serviço de publicações. Convênio FGV/BID, 1971.

_____. **El Banco Interamericano de Desarrollo: experiencias y reflexiones**. Santiago, Chile, 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico. Rio de Janeiro, 2000.

IGLESIAS, Enrique. Prólogo In: COUTO, Ronaldo. **A história viva do BID e o Brasil**. Rio de Janeiro: BID, 2000.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

JARQUÍN, Edmundo. Prólogo. In: JARQUÍN, Edmundo y PIETRI, Andrés Caldera (eds.). **Programas sociales, pobreza y participación ciudadana**. Washington, D.C.: BID, 2000.

_____; PIETRI, Andrés Caldera (eds). **Programas sociales, pobreza y participación ciudadana**. Washington, D.C.: BID, 2000.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano. **Revista Agora**, Buenos Aires, n. 07, 1997.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LAURELL, Asa Cristina, Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____ (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Trad. Rodrigo L. Contrera. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LE COCQ d'OLIVEIRA, Néelson V. A distância entre intenção e gesto: as recomendações das instituições multilaterais de crédito e seus impactos sobre o Brasil. In: BARROS, Flávia (org.). **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

LESBAUPIN, Ivo. Apresentação – O desmonte de um país. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação** – Balanço do governo FHC. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

LUKÁCS, Georg. **Introdução a uma estética marxista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. cap. 3.

_____. **Ontologia do ser social**: Os princípios ontológicos fundamentais de Marx. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. parte 4.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

_____. **A crise do capital** – os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ensaio; Campinas: Unicamp, 1990.

MANUAL do Programa Habitar Brasil BID – **Orientações do subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais**, [2000?]

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

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. ARANTES, Otilia et al. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

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

MARX, Karl. **O capital**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A. l. 3, v. 4, 1987.

_____. **O capital**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A. l. 1, v. 2, 1994.

_____. Para a Crítica da Economia Política. In: **Os Pensadores**. São Paulo. Abril Cultural, 1978.

MINEIRO, Adhemar S. Estabilização, desenvolvimento e gestão macro-econômica: opinião sobre as visões contidas nos documentos do Banco Mundial e do BID. In: VIANNA Jr., Aurélio (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil** – análise crítica e documentos inéditos. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.

_____. Revisando a estratégia ou mais do mesmo remédio: os projetos do BIRD e do BID no Brasil após a crise do Real de 1998-1999. In: BARROS, Flávia (Org.). **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programas e ações**. Brasília, 2005. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 26 fev. 2005.

MOTTA, Diana Meirelles da. As metrópoles e os desafios da política urbana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.) et al. **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

NAVARRO, Zander. La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso de presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil. In: JARQUÍN, Edmundo e PIETRI, Andrés Caldera (Editores). **Programas sociales, pobreza y participación ciudadana**. Washington, D.C.: BID, 2000.

NEGRÃO, João. **Para conhecer o neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NETTO, José Paulo. A redefinição da democracia. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 8, n. 20, Cortez Editora, 1986.

_____. Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 17, n. 50, Cortez Editora, abr. 1996.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação** – Balanço do governo FHC. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 3. ed. São Paulo: Cortez. (Coleção Questões da nossa época; v. 20), 2001.

NICKSON, Andrew. El gobierno local: una responsabilidad compartida. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI**: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Washington D.C.: BID, 1998.

NIENTIED, Peter. La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI**: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Washington D.C.: BID, 1998.

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).

PASTORINI, Alejandra. **O círculo “maldito” da pobreza no Brasil** – a mistificação das “novas” políticas sociais. 2002. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

PIETRI, Andrés Caldera. Introdução. In: JARQUÍN, Edmundo e PIETRI, Andrés Caldera (Editores). **Programas sociales, pobreza y participación ciudadana**. Washington, D.C.: BID, 2000.

PONT, Raul. Democracia y participación popular. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI**: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Washington D.C.: BID, 1998.

POPULAÇÃO das favelas chega a 6,5 milhões no país. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 fev. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Mensagem à Câmara Municipal de Belém**. Belém, 1997a.

_____. **Plano Plurianual 1998/2001**. Belém, 1997b.

_____. **Mensagem à Câmara Municipal de Belém**. Belém, 1998.

_____. **Mensagem à Câmara Municipal de Belém**. Belém, 1999.

_____. **Mensagem à Câmara Municipal de Belém.** Belém, 2000.

_____. **Mensagem 2001 e Relatório 1997-2000 do Prefeito à Câmara Municipal de Belém.** Belém, 2001.

_____. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais.** Parte II: Diagnóstico Institucional. Município de Belém-Pará. Belém, 2001a.

_____. Programa Habitar Brasil BID. Urbanização de Assentamentos Subnormais. **Plano de Desenvolvimento Local.** Concepção Geral, v. 1. Belém, 2001b.

_____. Programa Habitar Brasil BID. Urbanização de Assentamentos Subnormais. **Plano de Desenvolvimento Local.** Trabalho de Participação Comunitária, v. 4. Belém, 2001c.

_____. **Plano Plurianual 2002/2005.** Belém, 2001d.

_____. **Balço geral da participação popular em Belém do Pará.** Belém, 2001e.

_____. **Mensagem à Câmara Municipal de Belém.** Belém, 2002.

_____. **Mensagem à Câmara Municipal de Belém.** Belém, 2003.

_____. **Mensagem à Câmara Municipal de Belém.** Belém, 2004.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. Programa Habitar Brasil BID – **Regulamento Operacional.** Brasília, fev. 2000.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. Programa Habitar Brasil BID. **Política municipal de habitação** - Orientações para formulação e implementação. Brasília, ago. 2001.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Programas e ações.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/sedu>. Acesso em: 18 maio 2003.

PROGRAMA DE GOVERNO. **Frente Belém Popular. PT/PCdoB/PPS/PSTU/PCB**, Belém, out. 1996.

_____. **O próximo passo: qualidade de vida por uma Belém criança**. Diretrizes programáticas da Frente Belém Popular, 2001/2004. Belém, 2000.

RATTNER, Henrique. Prefácio. In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

RAUTA RAMOS, Maria Helena. Mutações tecnológicas e portadoras de novas potencialidades: as redes de cooperação política. In: RAUTA RAMOS, Maria Helena (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____; SANTOS, Cleusa. Introdução. In: RAUTA RAMOS, Maria Helena (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____; BARBOSA, Maria José. Gestão de políticas urbanas e mecanismos de democracia direta. In: RAUTA RAMOS, Maria Helena (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RAVINET, Jaime. La ciudad como motor de desarrollo. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina**. Washington D.C.: BID, 1998.

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). v. 2, n. 2, 1998.

_____. Faces ativas do urbano: mutações num contexto de imobilismos. In: _____ (comp.). **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). v. 2. n. 11, 2003.

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

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.

_____. Comentários. In: GENRO, Tarso et al. **Instituições políticas no socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Socialismo em Discussão)

_____; NOVAES, Jurandir; ARAÚJO, Luiz. **Congresso da Cidade**. Construir o poder popular reinventando o futuro. Belém: Labor Editorial, 2002.

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

ROJAS, Eduardo. Revitalización urbana. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina**. Washington D.C.: BID, 1998.

ROJO, Maravillas. Barcelona, ciudad emprendedora. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina**. Washington D.C.: BID, 1998.

ROLNIK, Raquel; 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.

ROSSETTO, Rossella. **Organismos internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda**. 1993. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1993.

ROSSETTO, Miguel. Comentários. In: DANIEL, Celso et al. **Desenvolvimento local e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002. (Coleção Socialismo em Discussão).

SALLES, Vicente. **Memorial da Cabanagem: esboço do pensamento político-revolucionário no Grão-Pará / Belém**: CEJUP, 1992. (Coleção Amazoniana; 3).

SAMAYOA, Roberto. Gestión municipal. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI**: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Washington D.C.: BID, 1998.

SÁNCHEZ, Fernanda. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

SANTANA, Joana Valente. **Políticas públicas em habitação na Região Metropolitana de Belém – 1980/1993**. 1994. Monografia (Especialização em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1994.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 10. ed., Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS JÚNIOR, 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: Revan; FASE, 2001.

_____. Democracia e governança local: desafios na perspectiva da renovação da democracia no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; WAHL, Joachim (orgs.). **Cidade, democracia e justiça social**. Rio de Janeiro: FASE: Rosa Luxemburg Foundation, 2004.

_____; WAHL, Joachim (orgs.). **Cidade, democracia e justiça social**. Rio de Janeiro: FASE: Rosa Luxemburg Foundation, 2004.

SASSEN, Saskia. Las ciudades en la economía global. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI**: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Washington D.C.: BID, 1998.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Apresentação. In: BENEVIDES, Maria Victoria e outros. **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. Reforma do Estado ou modernização conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul. **Revista Ser Social**, Brasília n. 7, UnB, 2000.

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**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da nossa época, v. 78).

STEIN, Alfredo. Participación comunitaria en proyectos sociales: la experiencia del PRODEL. In: JARQUÍN, Edmundo; PIETRI, Andrés Caldera (Editores). **Programas sociales, pobreza y participación ciudadana**. Washington, D.C.: BID, 2000.

TASCHNER, Suzana Pasternak. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, Pedro (Org.) **A cidade da informalidade - o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003.

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 J. S.; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: UECE, 1998.

TEIXEIRA, Francisco M. P. **Brasil: história e sociedade**. São Paulo: Ática, 2000.

TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: o golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**, São Paulo v. 24, n. 47, p. 13-28, 2004.

TOMASSINI, Luciano. Estado, governabilidad y desarrollo. **Série de monografías del BID**. Monografia n. 9. Washington, D.C.: BID, 1993.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. **Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém**. Belém: NAEA/UFPA, 1997.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia et al. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VALENTE, Edilson. **Cultura, civilização e “modernização”**: os processos urbanísticos na Amazônia e suas contradições na virada do século XIX para o XX. mimeo, 2000.

VIANNA JR., Aurélio. O grupo Banco Mundial (BIRD e CFI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil: a importância do debate sobre os documentos de estratégia de assistência ao país. In: _____ (org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil – análise crítica e documentos inéditos**. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.

_____. A luta da Rede Brasil pela transparência do governo brasileiro, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento em relação às estratégias para o Brasil. In: BARROS, Flávia (org.). **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

VIGNA, Edécio; SAUER, Sérgio. Os financiamentos dos programas agrários e agrícolas do Bird e do BID para o Brasil. In: BARROS- Flávia (Org.). **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

WIRSIG, Waldemar. Prólogo. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. **La ciudad en el siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina**. Washington D.C.: BID, 1998.