

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**  
**CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**Cleidiane de Oliveira Sena dos Santos**

**PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A INTERVENÇÃO  
URBANÍSTICA NO IGARAPÉ TUCUNDUBA EM BELÉM/PA –**

**1997/2004**

**Belém**

**2007**

Cleidiane de Oliveira Sena dos Santos

PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A INTERVENÇÃO  
URBANÍSTICA NO IGARAPÉ TUCUNDUBA EM BELÉM/PA – 1997/2004

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Elvira Rocha de Sá.

Belém

2007

S2373 Santos, Cleidiane de Oliveira Sena dos

Planejamento urbano no Brasil e a intervenção urbanística no Igarapé Tucunduba em Belém/PA - 1997/2004 / Cleidiane de Oliveira Sena dos Santos; orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Elvira Rocha de Sá. – Belém, 2007.

109f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Belém, 2007.

Planejamento urbano em Belém (PA). I. Sá, Maria Elvira Rocha de. II.

Cleidiane de Oliveira Sena dos Santos

PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A INTERVENÇÃO  
URBANÍSTICA NO IGARAPÉ TUCUNDUBA EM BELÉM/PA – 1997/2004

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

Defesa: Belém, 30 de agosto de 2007

BANCA EXAMINADORA:

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Elvira Rocha de Sá – Orientadora

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria José de Souza Barbosa

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Paula de Vidal Bastos

Aos meus pais Carlos e Maria Helena, meu esposo Sérgio e meus irmãos  
Hélido, Hélio e Cleidilane pelo incentivo e apoio prestado.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por ter dado luz e força nos momentos angustiantes.

Aos meus pais pelo incentivo e apoio no sentido de sempre ir atrás dos objetivos perseguidos e nunca desistir.

Ao meu esposo por ter me acompanhado e ajudado durante o período de realização do curso.

À minha querida e amiga orientadora Maria Elvira pelos livros e materiais ofertados e pelo incentivo em continuar na carreira acadêmica.

À minha amiga Maria Marlene pela demonstração de força de vontade, carinho e companheirismo durante a realização do curso.

Enfim, a todos que de qualquer forma contribuíram para a concretização deste trabalho.

*O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de idéias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das idéias (MARICATO, 2000, p. 122).*

## LISTA DE SIGLAS

BASA - Banco da Amazônia  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
CAIXA - Caixa Econômica Federal  
CBB - Comissão dos Bairros de Belém  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CFM - Conselho de Fiscalização e Monitoramento  
COFIS - Comissão de Fiscalização e Acompanhamento das Obras  
COHAB-PA - Companhia de Habitação do Pará  
COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará  
CURA - Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada  
DABEL - Distrito Administrativo de Belém  
DAENT - Distrito Administrativo do Entroncamento  
DAGUA - Distrito Administrativo do Guamá  
DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento  
EBTU - Empresa Brasileira de Transporte Urbano  
FBP - Frente Belém Popular  
FDU - Fundo de Desenvolvimento Urbano  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNTU - Fundo Nacional de Transporte Urbano  
FUNPAPA - Fundação Papa João XXIII  
HBB - Programa Habitar Brasil BID  
INCRA - Instituto de Colonização e Reforma Agrária  
MOTUAT - Movimento pela Titulação e Urbanização do Tucunduba  
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
ONG - Organização Não-Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OP - Orçamento Participativo

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PAI - Plano de Ação Imediata

PDA - Plano de Desenvolvimento da Amazônia

PDGB - Plano de Desenvolvimento da Grande Belém

PDL-RDP - Plano de Desenvolvimento Local - Riacho Doce e Pantanal

PEM - Plano de Estruturação Metropolitana

PGC - Programa Grande Carajás

PGU - Programa de Gestão Urbana

PIB - Produto Interno Bruto

PIC - Projetos Integrados de Colonização

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico

PMB - Prefeitura Municipal de Belém

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRB - Programa de Recuperação das Baixadas de Belém

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PROSANEAR - Programa de Saneamento para População de Baixa Renda

SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SEGEP - Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão

SEMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SESAN - Secretaria Municipal de Saneamento

SESP - Fundação Serviço Especial de Saúde Pública

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

TPC - Trabalho de Participação Comunitária

TRANSCOL - Plano de Transportes Coletivos

UAS - Urbanização de Assentamentos Subnormais

UEPA - Universidade do Estado do Pará

UFPA - Universidade Federal do Pará

## **LISTA DE FOTOS**

- 01- MORADIA DO TIPO FALAFITA
- 02- NAVEGABILIDADE NO IGARAPÉ TUCUNDUBA
- 03- CRIANÇA NO MEIO DO LIXO
- 04- REALIZAÇÃO DE ASSEMBLÉIA POPULAR

## **LISTA DE TABELAS**

01-EVOLUÇÃO URBANA EM BELÉM

02-INDICADORES DE RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE EM BELÉM – 1991-2000

03-SERVIÇOS BÁSICOS DE SANEAMENTO EM BELÉM

04-CONCEPÇÕES DO PROJETO TUCUNDUBA

05-EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA NOS BAIROS DA BACIA DO TUCUNDUBA

06-PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES NOS CURSOS DE QUALIFICAÇÃO

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	15
<b>1. ANTECEDENTES E ATUALIDADE DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL</b>	18
1.1. ORIENTAÇÕES SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO CONSIDERADO TRADICIONAL NO BRASIL	22
1.1.1. O Planejamento urbano sob a égide dos planos de melhoramento e embelezamento	22
1.1.2. O planejamento urbano de viés modernista/funcionalista	25
1.2. INFLEXÃO NAS METODOLOGIAS DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: ORIENTAÇÕES ATUAIS	34
1.2.1. Matriz ou discurso do planejamento estratégico	34
1.2.2. Matriz de planejamento participativo	37
<b>2. CONTEXTUALIZANDO O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL, NA AMAZÔNIA E EM BELÉM</b>	45
2.1. HISTÓRIA DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA NO BRASIL E NA AMAZÔNIA	45
2.2. ESPECIFICIDADES HISTÓRICAS, REGIONAIS E LOCAIS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM BELÉM	58

<b>3. INTERVENÇÃO URBANÍSTICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM NO IGARAPÉ TUCUNDUBA – 1997/2004</b>	70
3.1. EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO URBANO EM BELÉM COM ÊNFASE NO PROJETO TUCUNDUBA	71
3.2. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NAS ÁREAS RIACHO DOCE E PANTANAL	82
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	102
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	105

## INTRODUÇÃO

O planejamento urbano, que tem origem nos países desenvolvidos, ocorre não só a partir da intervenção estatal, mas resulta de acordos estabelecidos com empresas privadas (VILLAÇA, 2004). No caso brasileiro, em meados do século XX, o planejamento urbano começou a passar por redefinições, visto que esse país vivenciou, principalmente no regime militar (1964-1985), um período de planejamento autoritário e centralizador, que revelava tendências de priorização do processo de acumulação do capital pelas elites dominantes em detrimento da reprodução da força de trabalho.

Este modelo de planejamento tecnocrático, ao final de 1980, deu sinais de superação, no entanto, ainda mantém seu lugar na academia e em setores governamentais, já que não existe um modelo condensado para tal substituição, e sim disputas entre tendências que buscam a hegemonização (MARICATO, 2000). Isso demonstra que o planejamento urbano, em determinado período, segundo Villaça (2004), apresenta abordagens e/ou práticas diversificadas quanto às formas históricas e aos tipos de discursos e/ou ações do Estado sobre o espaço urbano, que são apresentadas ora como produto ou ora como processo, onde se percebem conflitos entre concepções, que buscam sua consolidação enquanto matriz ou referência de planejamento de cidades.

Tal fato evidencia que o planejamento urbano no Brasil tem sofrido sucessivas variações de nomes, formas, conteúdos e metodologias de elaboração dos planos, que são tidos como estratégias da classe dominante para renovar o processo de dominação, compensar a inclinação de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo para sua manutenção no poder, assim como, responder às demandas das classes trabalhadoras.

A presente dissertação, denominada “**Planejamento urbano no Brasil e a intervenção urbanística no igarapé Tucunduba em Belém/PA – 1997/2004**”, traz como objeto de estudo a concepção de planejamento do desenvolvimento

urbano norteadora da intervenção urbanística implementada pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB) através do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (PDL-RDP) no período 1997-2004.

É neste contexto que são evidenciadas concepções divergentes de planejamento urbano no Brasil, que de um lado, dão ênfase à tendência de viés participativo, e de outro, explicitam a contraposição e/ou reação ao planejamento tecnocrático na sua forma clássica, resultando na vertente modernizante do planejamento estratégico difundido pelas agências multilaterais de fomento ao desenvolvimento. Neste quadro teórico-histórico busca-se identificar a concepção que fundamentou a proposição do plano urbanístico desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Belém nas áreas Riacho Doce e Pantanal (igarapé Tucunduba) – PDL-RDP –, no período 1997-2004.

A hipótese de trabalho norteadora desta construção teórico-metodológica refere-se ao fato do PDL-RDP apresentar potencialidades de construção de novas forças políticas e sociais necessárias para a efetivação de uma nova concepção de planejamento do desenvolvimento urbano de viés participativo, mediante a implementação de mecanismos efetivos de participação dos moradores atendidos, que não se restringem apenas às etapas do processo de implantação do plano, mas se alargam para os processos de gestão das políticas públicas na cidade de Belém.

A obtenção dos dados necessários para a concretização do presente estudo se deu com a realização de pesquisa bibliográfica, documental e de campo através da realização de entrevistas com moradores participantes do Conselho de Fiscalização e Monitoramento (CFM) do Riacho Doce e Pantanal, com ex-técnicos da PMB responsáveis por esta intervenção e com o Secretário Municipal de Saneamento deste período. A exposição dos resultados foi dividida em três partes:

Na primeira, foram analisadas diferentes abordagens que vem caracterizando o planejamento urbano no Brasil em dois subitens: 1º) centrado nas formas consideradas tradicionais vigentes até 1990; 2º) dando ênfase às tendências em disputa, a partir de 1990, do planejamento de cidades.

Na segunda parte, aborda-se o processo de urbanização no Brasil ocorrido desde a colonização portuguesa no início do século XVI, e como na Amazônia tal processo foi engendrado, mais especificamente, a partir da década de 1950, cujos reflexos repercutiram na constituição do espaço urbano de Belém, fundada em 1616. No processo de formação desta cidade foi levado em consideração os aspectos históricos e físico-geográficos que resultaram na constituição de espaços segregados, as chamadas “baixadas”, assim como o papel do Estado e de diferentes agentes econômicos nas práticas de estruturação do urbano.

Na terceira e última parte, foi desenvolvido o registro analítico do planejamento urbano adotado pelo governo municipal de Belém no período de 1997-2004 e suas diretrizes para as ações implementadas no igarapé Tucunduba (Projeto Tucunduba) e, mais especificamente, nas áreas Riacho Doce e Pantanal, objetos da intervenção denominada de PDL-RDP. No segundo subitem, buscou-se identificar a concepção adotada no processo de construção e execução deste Plano, apontando tendências relacionadas ao planejamento urbano participativo.

## 1. ANTECEDENTES E ATUALIDADE DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

A partir dos séculos [XVIII](#) e [XIX](#), com a [Revolução Industrial](#) e a instalação das fábricas nas cidades, a sociedade passou a ser essencialmente urbana, à medida que várias cidades cresceram (em extensão e adensamento populacional), transformando-se em metrópoles e formando conurbações. As cidades desta época, precisamente as européias, ficaram superlotadas, sujas, barulhentas, com precárias condições sanitárias. Neste quadro, segundo Topalov (1996), os [reformadores](#) sociais e os primeiros urbanistas, os filantropos e os assistentes sociais começaram a sugerir aos governos a proposição de planos que visavam a melhoria das condições de vida nas cidades e a reversão da realidade caótica, como: um novo tipo de zoneamento; casas jardins; construção de [áreas verdes](#); e a separação entre as zonas industriais e residenciais.

Os reformadores sociais visavam solucionar os chamados “problemas urbanos”, mediante a elaboração de planos de desenvolvimento urbano, muitos deles considerados utópicos, na perspectiva da organização dos espaços da cidade, seus territórios e suas diversas atividades (Id., 1996). Foi neste contexto que surgiu o urbanismo.

Segundo Maricato, no caso do Brasil “... o Urbanismo... (entendido como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas...”, entendendo que as ações e/ou intervenções do Estado no espaço urbano estão voltadas historicamente para a dominação política e econômica por parte das elites, o que leva à segregação sócio-espacial (2000, p.112).

Seguindo essa mesma lógica de pensamento, Souza (2002) entende o urbanismo como instrumento de dominação e de idealização da cidade “conformada” aos interesses das elites dominantes, o que é feito segundo a necessidade de modernizar a cidade e aplicar-lhe um tipo de zoneamento funcional às suas atividades, visando a normatização do espaço urbano.

Para Villaça (2004), o conceito dominante de planejamento urbano está centrado na idéia de organização do espaço urbano, segundo determinados momentos, abordagens e práticas diversificadas que se aperfeiçoavam à medida que a cidade demandava respostas e soluções apropriadas à sua realidade. Assim, ao longo da história, diferentes formas de planejamento urbano e diferentes tipos de discursos e/ou ações do Estado sobre o urbano enfatizam certos interesses de classes ou frações de classes hegemônicas, que o indicam em determinados momentos como produto (planos, programas e projetos elaborados) e, em outros, como processo (concepção e elaboração).

Segundo Lojkin (1997, p.190), a intervenção e/ou ação do Estado capitalista no urbano (neste caso considerando o planejamento urbano), apresenta-se como “a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas”. Para este pensador, as políticas urbanas implementadas pelo Estado capitalista são tidas como

[...]contratendências produzidas pelo próprio modo de produção capitalista para regular, atenuar os efeitos negativos - no nível do funcionamento global das formações sociais - da segregação e da mutilação capitalistas dos equipamentos urbanos (Ibid., p.191).

Nesta perspectiva, a instalação desses equipamentos pelo poder público e a oferta de serviços pelas empresas privadas produz socialmente o espaço urbano e inscreve no território processos de concentração desses equipamentos e serviços geradores de segregação sócio-espacial de diferentes frações das classes trabalhadoras. O Estado ao ser considerado o agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos e serviços urbanos para diversas classes e frações de classes vai refletir de forma ativa as contradições e lutas entre classes sociais ao “agravar as fissuras, as contradições entre segmentos estatais, suportes de funções sociais contraditórias” (Ibid., p.193).

A política estatal urbana, longe de suprimir a contradição entre os meios de reprodução do capital e os meios de reprodução da força de trabalho, vai exacerbá-la, passando a ser um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos

diversos tipos de equipamentos urbanos, conforme seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital, isto é, essa política produz uma distribuição segregativa dos equipamentos urbanos de acordo com sua procedência, seja para atender necessidades de reprodução do trabalho vivo ou da reprodução do trabalho cristalizado.

Na cidade capitalista os organismos estatais, nas três esferas de governo, são impactados por disputas exacerbadas nos processos de instalação dos equipamentos e serviços necessários à reprodução do capital e da força de trabalho e na supressão de entraves ao uso da terra, posto que seja do encargo das instâncias locais os investimentos em tais equipamentos e serviços, dos quais a instância central quer se desincumbir, a fim de concentrar recursos no financiamento privilegiado da acumulação do capital.

Sendo assim, aparecem contradições entre essas instâncias (local, estadual e/ou federal) ou segmentos delas quando quaisquer delas procuram reorientar suas políticas, visando os interesses das classes dominadas que são vítimas da segregação urbana, em contraposição aos interesses dos que estão vinculados ao grande e médio capital. Logo, priorizar uma política centrada na reprodução ampliada da força de trabalho pode levar determinadas municipalidades a se contraporem politicamente à instância central e vice-versa (RAMOS e SÁ, 2002).

Esses interesses e conflitos demonstram, conforme analisa Villaça (2004), que o planejamento urbano brasileiro, ou mais precisamente a intervenção do Estado no desenvolvimento urbano, tem sido utilizado como uma ideologia, ao se verificar consecutivas mutações de suas nomenclaturas (de plano de melhoramentos e embelezamentos para urbanismo, deste para planejamento urbano e plano diretor, destes dois para plano urbanístico, deste para plano local integrado e, novamente, plano diretor), formas, conteúdos e metodologias dos planos tidos como estratégias da classe dominante para se reproduzir e se manter no poder.

Nos estudos desenvolvidos por esse autor são verificados três períodos do planejamento de cidades no Brasil. Estes períodos e seus respectivos subperíodos, marcam a história do planejamento urbano no país, no entanto, vale ressaltar que apesar de se apresentarem de forma seqüencial, o autor entende que os mesmos não se desenvolveram de modo sucessivo e linear, posto que são verificados conflitos e/ou disputas entre os modelos de planejamento no sentido de se tornarem e serem vislumbrados como dominantes ( Id., 2004).

1º) do século XIX a 1930, é o período caracterizado por planos de embelezamento e melhoramentos legatários do formato urbano monumental que exaltou a burguesia e extinguiu a forma urbana medieval (ou colonial, no caso brasileiro);

2º) da década de 1930 a de 1990, momento em que o planejamento era tido como técnica de base científica, imprescindível à solução dos chamados “problemas urbanos”, com ênfase no zoneamento e na organização físico-territorial das atividades no espaço urbano com base em decisões centralizadas, sendo a base interventiva amparada em modelos e concepções européias e norte-americana;

3º) da década de 1990 aos dias atuais, momento marcado pela reação ao período anterior, que é caracterizado como período pós-Reforma Urbana, pela aproximação a uma nova concepção para o urbanismo num contexto, em que são propostas políticas urbanas democráticas, formas participativas de planejar e gerir a cidade, afastando-se da concepção modernista e do cientificismo.

Com base nesta periodização serão desenvolvidos nesta ordem de apresentação, esses períodos que marcam o planejamento urbano no Brasil, subdivididos em dois itens: a) formas ou modelos, aqui denominados tradicionais, detalhados a partir do primeiro e segundo períodos, que vão até 1990 e b) novas tendências da forma de se planejar, destacando-se, segundo Vainer (2000) o chamado planejamento estratégico e, segundo Maricato (2000) o planejamento participativo, que buscam ganhar espaço com a crise do modelo tecnocrático.

## 1.1. ORIENTAÇÕES SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO CONSIDERADO TRADICIONAL NO BRASIL

### 1.1.1. O Planejamento urbano sob a égide dos planos de melhoramento e embelezamento

O primeiro período de planejamento urbano considerado no Brasil, segundo Villaça (2004), vai de 1875 até 1930 e é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamentos, cujas expressões exaltavam a grande burguesia, extinguíam a forma urbana colonial no país e sintetizavam o planejamento de origem renascentista vindo da França, o qual teve grande influência em vários países, como Barcelona, Buenos Aires, Madri, Washington etc.

Em nosso país a expressão mais freqüente era a busca do embelezamento urbano, não sendo somente utilizada como um discurso, posto que refletia a ação concreta do Estado, que se dava apenas sob uma parte da cidade ( a cidade formal) e cujos objetivos eram condizentes com o discurso. Foi a partir desses planos que, em 1875, nasceu o planejamento urbano *lato sensu* brasileiro, cujos conceitos-chaves são o de “plano” e de “conjunto”, “geral” ou “global” associados ao espaço urbano (Id., 2004).

Esse período pode ser dividido em dois subperíodos: 1) de 1875 a 1906 que marca a ascensão dos planos de melhoramentos e embelezamento e 2) de 1906 a 1930 que abrange o declínio desses planos. A ascensão dos planos esteve diretamente atrelado a hegemonia da classe dominante, a qual apresentava antecipadamente as suas propostas para atender aos seus interesses urbanos e levava para discussão, podendo ser atacadas, apoiadas ou contestadas, mas não ignoradas. O embelezamento urbano era a proposta da classe dominante dessa época, acerca de um projeto urbano, sendo muitos executados por diferentes e sucessivos governos.

Tomando-se como referência a Província do Grão Pará (hoje Belém), que no final do século XIX e início do XX foi reflexo de novas tendências européias

ligadas ao processo de industrialização, ao desenvolvimento das ciências e das comunicações e ao auge do ciclo da borracha (1880-1912), o então presidente na época, Jerônimo Coelho (1858), propôs um plano urbanístico para que as áreas em expansão tivessem um padrão regular de ocupação, através da abertura de vias e quarteirões, arborização e pavimentação das ruas, tal como era na área central. Contudo, esse plano só foi intensificado durante o governo do Intendente Antônio José de Lemos (1897-1910), que fez com que a cidade passasse por modificações urbanísticas visando seu embelezamento, o saneamento, entendido como higienização de suas áreas e o progresso da mesma.

O plano de cidade estabelecido por este Intendente, no início do século passado (1905), tinha como fundamento o urbanismo de Haussmann (que foi prefeito de Paris em 1853 na época do governo de Napoleão), passando a cidade a ser a pioneira na organização de um plano de desenvolvimento urbanístico característico do novo pensamento modernista implantado pela República, em relação às demais cidades brasileiras (LOBATO, 2005). Esse plano de cidade, com base em Haussmann, tinha como objetivos:

[...] facilitar a circulação, multiplicando as ligações entre as diferentes partes da cidade; assegurar a valorização dos monumentos, colocando-os no eixo de uma perspectiva que desse à cidade uma imagem de capital moderna e; fazer desaparecer a imagem da cidade antiga, velha e insalubre (Ibid., p.14).

Logo, segundo a concepção de urbanismo em Haussmann, a cidade de Belém seria elevada a um espaço burguês, de tal modo que as classes sociais alta e média reservassem para si os melhores espaços (bairros e ruas) da área central, expulsando a população modesta e de baixo poder aquisitivo para as áreas deserdadas, neste caso a periferia da cidade.

Durante o governo lealista, tudo o que era feio e grotesco e representasse condições de insalubridade, imoralidade e falta de higiene, deveria ser suprimido do centro da cidade e substituído por padrões de beleza, esteticamente corretos. Esta tentativa de urbanização representava nada mais do que o interesse de espelhar o

poderio econômico da elite local da época, formada por comerciantes, fazendeiros e seringalistas, bem como as necessidades de se garantir a tais grupos segurança e acomodação, colocando em prática a idéia positivista de progresso enfatizada pelo novo regime republicano (SARGES, 2000).

Já nesse mesmo período, as condições de hegemonia da elite dominante do sudeste do país foram dificultadas com os planos do prefeito Francisco Pereira Passos, no Rio de Janeiro (1903-1906), Raymundo Duprat em São Paulo, em que as obras de embelezamento foram ofuscadas pela importância das de infra-estrutura (saneamento, transportes etc), não necessariamente por causa da falta de recursos, mas por uma mudança de prioridades, o que marca o início do declínio desse primeiro período.

Pode-se dizer que não houve uma substituição abrupta das obras de embelezamento pelas obras de infra-estrutura, pois as intervenções urbanas destinadas ao consumo coletivo, ou seja, à reprodução da força de trabalho foram deixadas de lado; relegadas a segundo plano para privilegiar as de infra-estrutura necessárias a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital, passando-se assim, da cidade bela para a cidade eficiente; da cidade do consumo para a cidade da produção capitalista.

Essas transformações na concepção do planejamento urbano representavam nada mais do que a necessidade de ajustamento do discurso da classe dominante à realidade de caos urbano, tendo em vista a explicação e/ou justificação de seu fracasso na ausência de propostas para solução dos problemas que se agravavam nas cidades. O declínio da hegemonia da classe dominante esteve ligado à progressiva perda de sua capacidade de anunciar suas obras com antecedência, isto é, por meio dos planos, posto que sua atuação no urbano era cada vez mais contestada, principalmente, pelas demandas das classes populares nos setores em que tradicionalmente intervinha (imobiliário, sistema viário e transportes) (Id., 2004).

Com o crescimento dessas demandas populares e sua conseqüente conscientização social, seria mais difícil a classe dominante propor previamente um plano, como por exemplo, de destruição de uma área considerada insalubre habitada por uma população pauperizada por uma nova mais elegante; mais confortável do ponto de vista do capital. Isso tornou os planos inviáveis passando a serem vistos como mero discurso, visto que não eram elaborados para serem executados e nem apresentavam propostas para resolver os problemas que se agravavam nas cidades.

Para substituir esse modelo de planejamento urbano, reformularam-se e se expandiram os conceitos de global ou geral para abranger a cidade em todos os seus aspectos e problemas. A proposta de um novo tipo de plano e de uma nova concepção (o plano diretor e o urbanismo multidisciplinares) surgirá a partir de 1930, sob a égide da burguesia urbana industrial, com os planos Agache no Rio de Janeiro e Prestes Maia em São Paulo, substituindo os de melhoramento e embelezamento que continuavam decaindo (Id., 2004). Este é o marco inicial do segundo período da história do planejamento no país, marcado pela incoseqüência e inutilidade da maioria dos planos, pois escondiam a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedeciam a objetivos não explícitos.

Dada a impossibilidade de ignorar os problemas sociais urbanos e de dedicar o fundo público somente às obras de interesse do grande capital, principalmente do sistema viário, o plano ficava reduzido ao mero discurso, que ocultava em vez de divulgar os seus reais objetivos, levando progressivamente ao desprestígio e constantes modificações de suas denominações.

### **1.1.2. O planejamento urbano de viés modernista/funcionalista**

Conforme analisa Villaça (2004), ações e/ou intervenções desenvolvidas na esfera do planejamento urbano no Brasil, a partir dos anos de 1930 e 1940, foram chamadas de Urbanismo ou Planos de Urbanismo, sendo definidos de forma variada como: conjunto de técnicas e/ou discursos concernentes à ação estatal

sobre a cidade. Esse segundo período, de 1930 até meados de 1990, foi marcado pelo plano intelectual, de base científica e tecnicamente correto, ao contrário do plano-discurso que não se preocupava com a operacionalização ou exequibilidade.

Segundo Maricato (2000), essa concepção, importada dos países centrais, é definidora de padrões holísticos de uso e ocupação do solo e está amparada na centralidade e racionalidade do Estado (para assegurar o equilíbrio e o desenvolvimento econômico e social e também para evitar as disfunções do mercado, como o desemprego). Num mercado de massa foi aplicado somente à cidade formal ou legal, o que contribuiu não só para ocultar a cidade real como para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo e para uma modernização incompleta ou excludente das cidades brasileiras. Esta concepção foi herdada do positivismo, da crença no progresso linear, no discurso universal e no enfoque holístico, assim como teve influência keynesiana e fordista (onde havia convivência entre o grande capital, o Estado e o trabalho), ganhando especificidade nos chamados anos dourados do *welfare state* (1945-1975).

O período que marca o planejamento modernista, segundo Villaça (2004), pode ser dividido em três subperíodos: 1) *de 1930 a 1965 do Urbanismo e do Plano Diretor*; 2) *de 1965 a 1971 com os Superplanos* e 3) *de 1971 a 1992 com o Plano sem Mapa*.

Com a divulgação dos planos Agache e Prestes Maia, em 1930, nas maiores cidades brasileiras (Rio e São Paulo, respectivamente), houve uma mudança de prioridades a partir do destaque para as obras de infra-estrutura, principalmente de saneamento e de transportes, mesmo que o apelo pelo embelezamento ainda continuasse presente, neste caso no sistema viário.

O Plano Agache, considerado pioneiro e moderno num mau sentido, assinalava para um futuro nebuloso, renunciando os superplanos da década de 1960 e início de 1970, elaborados por técnicos externos não pertencentes aos quadros governamentais, seguindo os pressupostos de que os problemas urbanos poderiam ser solucionados pela ciência e pela técnica. Logo, pode-se dizer que o Plano Agache foi considerado o primeiro dos superplanos e o Prestes Maia o

último dos planos de melhoramento e embelezamento. O Plano de Conjunto elaborado por este último, mas denominado por ele de estudo, representou uma síntese do chamado pensamento urbanístico paulista da época, visto que abrangia o sistema de transportes, a legislação urbanística, o embelezamento urbano, a habitação popular, os parques etc.

Na década de 1940, seguindo essas duas experiências, outras cidades como Salvador, Recife, Porto Alegre e também Belém passaram a produzir seus respectivos planos urbanísticos. Todavia, esses planos não foram atualizados a medida em que entraram em processo de esgotamento, ou seja, estudos eram feitos, porém não publicados e assumidos pelos governantes, visto que não saíam de seus gabinetes, o que demonstra que nesse subperíodo quase nada foi proposto pela classe dominante à sociedade e nada foi assumido pelas administrações municipais.

O subperíodo de 1930 a 1965 foi marcado pela *passagem* do planejamento que era implementado (ou executado) para o planejamento discurso, ou seja, pelos superplanos tecnocratas que eram encomendados, mas não assumidos pelos governantes, constituindo-se nos chamados planos-discursos. Estes superplanos (caracterizado pelo planejamento integrado) se contrapunham à lógica do planejamento até então desenvolvido (planos de obras de remodelação urbana), pois consideravam que a cidade não poderia ser encarada somente em seus aspectos físicos, ou seja, de engenharia e arquitetura.

A cidade deveria ser vista como um organismo econômico e social dirigida por um aparato político-institucional, em que os planos deveriam ser integrados, tanto de forma interdisciplinar como espacialmente, a fim de se resolver os problemas urbanos. Esta contraposição ao determinismo físico dos planos antecessores era tão ideológica – pois repassava a falsa idéia de que havia planos que foram executados, mas que fracassaram –, quanto a solução apresentada; o superplano proposto servia de fundamento intelectual para novamente se mudar a nomenclatura e o tipo de plano.

Na ótica dos superplanos as idéias de globalidade, sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento atingirão o apogeu, manifestando-se, contudo, através do distanciamento entre os planos e as possibilidades de implementação pela administração municipal, posto que tais planos passaram a ser elaborados fora da administração municipal. Agentes ou órgãos externos eram contratados para elaborar os planos colocando uma série de recomendações, cálculos, padrões técnicos e modelos a serem seguidos, bem como leis que deveriam ser assimilados pelos órgãos públicos, o que demandava tempo e dificultava a aprovação e a execução dos mesmos.

Foi emblemática a contratação, em 1965, pelo governador Carlos Lacerda, do urbanista grego Constantin Doxiadis para a elaboração do Plano do Estado da Guanabara, o qual foi entregue ao governo redigido em língua inglesa, mostrando que o mesmo não era para ser executado. A isso também se somavam os conflitos ou discordâncias geradas a respeito dos planos em virtude da setorialização e/ou especialização da administração pública, pois quanto mais abrangentes fossem tais planos, reduzidas eram as probabilidades de se tornarem instrumentos apropriados para a integração e coordenação das atuações devido a crescente multiplicação e especialização dos órgãos públicos.

Quanto maior a complexidade e a abrangência dos planos, mais variados seriam os problemas sociais que abordariam e que envolveriam, dificultando sua aplicação e concretização. Portanto, diferentemente da ótica dos planos que marcaram a fase anterior, materializado no pensamento dominante em consecutivas administrações (municipais ou estaduais), os superplanos eram exemplos da mais pura tecnocracia, visto que eram elaborados por especialistas de escritórios privados, nacionais e internacionais.

Diferentemente destes superplanos, caracterizados pela complexidade, pelo rebuscamento técnico e pela sofisticação intelectual, no início dos anos de 1970 até 1990, ocorreu a *passagem* para o Plano Sem Mapa (ou inconstituinte) marcado pela simplicidade e pela generalidade, elaborados por técnicos governamentais, com

reduzidos ou sem diagnósticos técnicos. Esse novo tipo de plano elencava objetivos, políticas e diretrizes gerais com as melhores intenções, dispensando os diagnósticos, estatísticas e quantidades de mapas como forma de suprimir e/ou ocultar discrepâncias e conflitos, englobando as mais variadas propostas, quer de competência governamental ou não, estando associadas à idéia de posterior detalhamento, que por sinal não era para ocorrer. Logo, estes planos surgiram para anunciar como seriam os planos quando viessem a ser realizados, podendo ser considerados como um novo mecanismo inventado e empregado por frações da classe dominante como forma de demonstrar a preocupação com o aprimoramento do planejamento e com a inclusão de medidas de interesse da população.

Segundo Villaça (2004), a partir do Golpe Militar de 1964 teve início uma fase centrada na idéia do “planejamento do desenvolvimento”, em que proliferaram planos de domínio nacional, regional e local (urbano-rural) como uma das respostas às demandas por investimentos em infra-estrutura. Todavia, por redundarem em processos de acumulação do capital e terem um caráter tecnocrático e autoritário não atendiam às demandas das diversas frações da classe trabalhadora.

Os governos que se sucederam a partir de 1964 até meados da década de 1980 investiram maciçamente em uma forma de planejamento de caráter técnico e autoritário com vistas a oferecer condições de reprodução ampliada do grande capital. Com base nessa matriz técnica e política, o governo federal buscou transmitir à máquina burocrática estatal uma racionalidade econômico-administrativa de cunho empresarial, transformando os órgãos da denominada administração indireta em agências empresariais capazes de se auto-sustentarem, sem criar ônus para os cofres públicos.

Nesse período, os governos militares, mais especificamente o caso do general Garrastazu Médici (1969-1974) buscaram criar um clima de êxito em torno da idéia de que o país era próspero e tranquilo, um país mágico que até o final do século XX garantiria o seu ingresso no mundo desenvolvido como grande potência. Esta previsão permeava o programa econômico do governo conhecido como I

Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) de 1971-1974, tido como uma espécie de meta-síntese da ideologia militar e fazia parte dos objetivos da Doutrina de Segurança Nacional, que tinha como lemas “Desenvolvimento com Segurança” e “Integração Nacional” (GUIMARÃES, 1995).

A doutrina de segurança nacional constituía o conceito chave da ideologia geopolítica divulgada no país pelo general-geógrafo Golbery do Couto e Silva (que influenciou a doutrina da Escola Superior de Guerra no pós-1964). Tal conceito teve a facilidade de ser interligado à ideologia do nacional-desenvolvimentismo alargada com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) no final de 1940 com a industrialização tardia (HABERT, 1996).

A referida doutrina significava o desenvolvimento da economia, a manutenção do país no perfil do mundo ocidental capitalista e o estabelecimento de uma guerra permanente e total a subversão comunista internacional e seus agentes internos. Dito em outros termos, a doutrina de segurança nacional teve por finalidade defender o progresso (modernização) da industrialização, mesmo utilizando uma prática que contrariava todo o discurso nacionalista, visto que internacionalizou parte do parque industrial brasileiro e ampliou a abertura do mercado interno para produtos e capitais externos. Teve também por finalidade defender o espaço nacional, a partir da legitimação da forte repressão da oposição interna contra o regime (Id., 1996).

Esse ideário geopolítico foi utilizado tanto pelo Brasil, como pelos demais regimes militares da América Latina, para alegar a defesa do espaço supostamente nacional; justificar a ocupação dos espaços vazios do Estado nacional, como a Amazônia, e/ou para assustar o Estado vizinho de modo belicista.

Nos anos de 1960, o desenvolvimento da região amazônica teve como principal agente indutor o Estado Nacional, mediante planos e políticas de desenvolvimento, que guardava uma funcionalidade ao padrão de acumulação em vigor no país e aos interesses do grande capital nacional e internacional. Segundo Guimarães (1995), no governo autoritário o plano regional perdeu importância

como fonte autônoma de poder, ou seja, na região amazônica foram desconsideradas quaisquer perspectivas de desenvolvimento autônomo ou soberano, passando o governo federal a centralizar e dirigir todas as diretrizes de desenvolvimento futuro da região.

Já, a partir dos anos de 1970, ensaiou-se o estabelecimento de uma política urbana na história do país com II PND (1975-1979) que instituiu diretrizes para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), cuja responsabilidade era da Secretaria de Articulação entre Estados e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) (que administrava o Fundo de Financiamento ao Planejamento). Estes órgãos foram substituídos pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, gerenciadora do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU) e do Fundo Nacional de Transporte Urbano (FNTU), transferido, mais tarde, para a Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU).

Nesse momento, o planejamento urbano mesmo marcado por exacerbada ineficácia conseguiu um amplo prestígio, pois ocasionou a propagação de órgãos públicos municipais de planejamento e escolas de arquitetura devido o mercado de trabalho oferecer oportunidades de emprego nesta área, assim como os planos diretores se multiplicavam, mesmo sem garantir um rumo apropriado para o crescimento das cidades, sendo vários desses planos engavetados. Havia o desenvolvimento de todo um apelo por parte da elite dominante entorno da confecção dos planos; apelo este que para Villaça (2005) não era mais do que uma farsa ao contribuir para desacredita-los e desmoraliza-los e, contraditoriamente, ajudar na sustentação de sua imagem de salvação tecnocrática.

Ainda para este autor, esse apelo também contribuía para mostrar que,

[...] os planos não... [eram] elaborados para serem levados a sério. ...[Eram] cortina de fumaça para tentar ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos. Os planos... [eram] uma clara manifestação da força da ideologia da tecnocracia que ainda perdura entre nós (Id., p.21).

Ainda nos anos de 1970, a marca tecnocrática e autoritária desse modelo de planejamento se fez presente nos órgãos criados em 1964 para dirigir a política urbana como: O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), que foram responsáveis pela maior construção de moradias que o país conheceu nas cidades. Com relação ao saneamento, o modelo centralizador do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) pautava a permissão de serviços municipais de saneamento para companhias estaduais e o governo federal não hesitava em favorecer empréstimos habitacionais para este fim.

O BNH era responsável pela política urbana nacional de cunho centralizador, tendo como preferência o atendimento das camadas médias da população - e aos modelos baseados em planos e/ou programas fragmentados/descontinuados desenvolvidos por ministérios e/ou secretarias com a extinção daquele órgão<sup>1</sup>. A atuação do BNH foi criticada pela produção de conjuntos habitacionais populares fora do tecido urbano, fazendo com que a população neles residentes vivesse segregada e isolada.

Este modelo institucional não enfatizava o debate sobre a questão urbana na agenda política nacional e nem a interlocução com a sociedade. Tal fator repercutiu para o não favorecimento do desempenho dos governos locais e da participação dos atores sociais na formulação e execução de políticas públicas dirigidas para a cidade. Essa ausência do debate sobre o urbano colaborou para dificultar a

---

<sup>1</sup> A crise da chamada década perdida (1980) impactou o crescimento dos setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento. Com a extinção do BNH em 1986 a responsabilidade pela política urbana foi assumida por diversos ministérios e secretarias, que criaram programas fragmentados e descontinuados, que produziam informações assistemáticas sobre a questão urbana, como: o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente instituído no ano de 1985 e que em 1987 se converteu no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, subordinado a Caixa Econômica Federal (CAIXA); o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social criado no ano de 1988; o Ministério da Ação Social (que atrela a política de habitação às políticas de “ação social”) instituído em 1990 e a Secretaria de Política Urbana criada em 1995, subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que foi transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU). Com a fragilidade deste último e das restrições orçamentárias do governo federal para o setor público, conforme orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI), a CAIXA assume a gestão e os rumos da política urbana, por ser o agente operador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), tido como a maior fonte de recursos para o financiamento público da habitação e do saneamento.

integração das políticas urbanas de cunho nacional e também para o desenvolvimento de estratégias que tendessem à diminuição das desigualdades regionais e urbanas. A carga deste processo foi adotada pelos governos locais que tiveram que enfrentar pressões da população através da realização de programas que atendessem às necessidades sociais.

Portanto, pode-se dizer que o período que se inicia em 1875 até os anos de 1990, no qual proliferaram pressupostos de duas concepções de planejamento, que aqui se chama de orientações tradicionais do planejamento urbano, apresenta uma ideologia de origem iluminista e positivista, importada de países centrais como França e Estados Unidos. O planejamento teve como base teórico-metodológica uma concepção segundo a qual a cidade é definida como um sistema, sendo, portanto abordada como um todo e tida como expressão de uma racionalidade globalizante que torna possível a articulação de múltiplas ações dos agentes que participam do processo urbano (CORRÊA, 1989).

No caso da concepção do planejamento urbano modernista, cuja prática não era efetiva, pois parte do plano podia ser cumprido ou então aplicado somente a uma parte da cidade, foi amparada pela ideologia da supremacia do conhecimento técnico e científico como orientação de ação estatal, isto é, pela ideologia da tecnocracia. Com a crise dessa concepção emergem tendências, que, de um lado, prioriza a reprodução do capital por ser política e economicamente subordinada às organizações internacionais como FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros e, de outro, que busca representar os interesses da classe ou frações da classe trabalhadora, o que será apresentado na próximo sub-item a partir das reflexões acumuladas por Vainer (2000) e Maricato(2000) e Villaça (2004), respectivamente, entre outros.

## 1.2. INFLEXÃO NAS METODOLOGIAS DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: TENDÊNCIAS ATUAIS

Com o ideário neoliberal que acompanha a reestruturação produtiva desde o final do século XX, as orientações do planejamento modernista que marcaram este século, passaram a ser desmontadas, isto é, entraram em crise preparando ambiente para sua substituição (MARICATO, 2000). Contudo, ainda não deixou o seu lugar vago nas academias e nos setores governamentais, mesmo estando desprestigiado, visto que ainda não há um modelo em condições de consenso, necessário para tal substituição (Id., 2000), mas se verifica disputas entre tendências com o intuito de se consolidar como hegemônicas. Partindo disso, apresentam-se duas tendências que buscam se hegemônizar no atual contexto em que idéias neoliberais de flexibilização e de desregulamentação são latentes.

### 1.2.1. A matriz ou discurso do planejamento estratégico

O denominado modelo de planejamento estratégico que vem sendo difundido na América Latina e no Brasil teve início, a partir da década de 1990, por ocasião das experiências de renovação pelas quais passaram a cidade de Barcelona em virtude das Olimpíadas de 1992, pela ação conjugada de distintas agências multilaterais (BID, FMI) e de consultores internacionais, principalmente, os ditos urbanistas catalães. Este modelo é inspirado em conceitos empresariais e em técnicas originárias do planejamento empresarial, que devem ser seguidos pelos governos, sobretudo os locais.

O discurso que fundamenta esse modelo de planejamento, segundo Vainer (2000), é estruturado a partir da paradoxal articulação entre três analogias constitutivas, que são: a cidade é uma mercadoria; é uma empresa; e é uma pátria. É o sentido e eficácia dessas três analogias que levam a um projeto de cidade, o qual alude para uma direta e imediata apropriação da mesma por interesses empresariais globalizados. Os representantes desse modelo de planejamento difundem o

discurso de que sua adoção é a única forma eficaz para se fazer frente às novas condições e/ou desafios impostos às cidades e aos governos locais pelo processo de globalização.

De acordo com a primeira analogia a cidade não deve ser tida como qualquer mercadoria, e sim, como uma mercadoria de luxo, reservada à compra por um determinado grupo da elite ligada ao capital internacional, que são usuários solváveis. A cidade passa a ser transformada em uma coisa para ser vendida e comprada, em cidade-objeto, cidade-mercadoria (de luxo).

Na segunda, a cidade aparece como sujeito sintático ou lógico, que sai da forma passiva de objeto para ganhar uma nova identidade: passa a ser uma empresa competitiva que busca atrair investimentos e novas tecnologias. Essa analogia estabelece a condição da possibilidade de adaptação do planejamento estratégico da empresa privada (enquanto unidade de gestão e negócios) para o espaço urbano (público).

A cidade vista como empresa é concebida e instaurada como um agente/ator econômico que toma decisões e opera a partir das informações e expectativas suscitadas no e pelo mercado e que encontra neste mercado o modelo de planejamento e de execução de suas ações. Nesta perspectiva, ela é forçada a ser realista, a aderir às tendências do mercado e a não produzir planos utópicos, mas sim estratégicos.

Todavia, essa analogia não se esgota numa proposta meramente administrativa, gerencial ou operacional, visto que é o conjunto da cidade e do poder público local que passa a ser redefinido, acometido de novos significados, a partir da transformação da cidade em sujeito/ator econômico. O fato que expressa tal redefinição é a negação radical da cidade enquanto espaço político - a polis -, já que não se nomeiam dirigentes, não se discutem objetivos e nem há momentos ou condições de reflexão sobre valores, filosofias ou utopias. A despolitização planejada e a - crítica é parte das garantias proporcionadas aos agentes privados.

Na terceira e última analogia é pregado o patriotismo de cidade, cuja promoção sistemática e planejada engendrará uma cidade unificada, caracterizada por apresentar um governo forte, personalizado, estável, apolítico e carismático, capaz de apregoar uma vontade unitária para manter a coesão interna, a fim de se confrontar às outras cidades.

Segundo esta concepção, o planejamento estratégico urbano deslanchou um projeto de supressão do domínio político local, transfigurado num espaço de realização de um projeto empresarial representado por um líder personalizado e carismático. Todas as reivindicações e/ou lutas pelo poder (auto-governo) propostas pelas comunidades e/ou coletividades locais são consumadas pela abdição em prol dos líderes carismáticos que difundem o projeto empresarial.

Logo, práticas ou discursos em torno da participação popular, segundo essa lógica, são entendidos por Souza (1990) como processos de dominação ou, até mesmo, processos de contraparticipação, visto que ocasionam ou provocam nos habitantes das cidades predisposição para

- \_ consentimento e aquisição de novas atitudes de aceitação para com os valores de modernidade da sociedade em detrimento dos próprios valores, preocupações e interesses;
- \_ angústia e sentimento de culpa em virtude de expectativa de defasagem existente entre ela própria e o seu meio social;
- \_ absorção de hábitos e costumes que o mercado de consumo vai criando, apesar de as condições sociais permanecerem as mesmas (Ibid., p.81)

Segundo ainda essa autora, a participação aparece como “fenômeno capaz de estimular e suscitar a atenção e a ação das camadas populares na consecução das políticas e propostas de desenvolvimento econômico” (Id., p.80), visto que a grande preocupação do capital é com a manutenção da ordem social, e consequentemente, com o desenvolvimento econômico. Logo, incitar a participação dos cidadãos se traduz em ações como:

- \_trabalhar os motivos individuais da população através de recursos psicossociais;
- \_trabalhar a realidade cultural da população através da introdução de novos valores e padrões de comportamentos (Ibid., p.80).

Sendo assim, é a competição entre as cidades que permite a adaptação do modelo estratégico das empresas para o conjunto urbano, assim como aprova a venda das cidades, o uso do marketing urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos e a formação do chamado patriotismo cívico. Nesta lógica os gestores urbanos precisam implementar políticas de infra-estrutura e serviços urbanos básicos, cuja inviabilização pode ocasionar prejuízos a atividade econômica, diminuindo assim, a competitividade e atratividade das cidades para com as empresas mais exigentes e dinâmicas. Ainda, faz-se necessário que os gestores aprimorem a sua capacidade administrativa, tornando-a mais moderna e eficiente tendo em vista a elaboração de um plano estratégico que promova a imagem da cidade com objetivos, programas e tarefas nitidamente definidas.

### **1.2.2. A matriz de planejamento participativo**

Para Maricato(2000), a mudança de rumo do crescimento das cidades implica que se mude os rumos das relações sociais de produção. Logo, a construção de um nova concepção do planejamento urbano supõe a luta por uma nova sociedade. É neste contexto de lutas sociais que se dá o crescimento e a mobilização dos movimentos populares estimulados pelas possibilidades de influenciar na elaboração da Constituição de 1988, a partir da retomada do ideário da Reforma Urbana<sup>2</sup>, em meados de 1980, que passou a incorporar o acúmulo teórico sobre a questão urbana, visibilizando o avanço político destes movimentos em torno da luta pela democratização da gestão municipal.

---

<sup>2</sup> O apontamento do urbano como uma das expressões da questão social dá-se no início da década de 1960, a partir da defesa do ideário da Reforma Urbana, em um contexto desenvolvimentista, caracterizado pelo imperativo da implementação de reformas de base, que almejavam a expansão do mercado interno e a melhoria das condições de vida da população brasileira. O encontro de profissionais da área urbana, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, Rio de Janeiro, em 1963, foi o primeiro ato histórico em defesa dessa bandeira, que foi em seguida paralisada pelo golpe militar de 1964 que interrompeu o processo de reformas, mas não eliminou seus personagens e a memória dos novos atores que surgiram no período da redemocratização do país (SILVA; SILVA, 2005).

Estas questões alimentaram os debates e as formulações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), formados por profissionais e movimentos sociais, que surgiu no decorrer do processo constituinte almejando incluir no texto constitucional os temas referentes à gestão municipal, ao planejamento e à política urbana.

De acordo com análises realizadas sobre a gestão das cidades brasileiras, a Constituição de 1988 é tida como um marco importante na história política do país no que diz respeito ao papel desempenhado pelos governos municipais na condução e implementação de políticas públicas, pois até então a gestão pública era baseada na concentração do poder decisório e executivo na esfera federal, ficando estados e municípios com atribuições e competências residuais e locais.

Esse movimento no processo constituinte foi responsável pela coleta de assinaturas e pela apresentação da emenda popular pela Reforma Urbana dirigida ao projeto de Constituição Federal, sugerindo e priorizando, mais do que planos diretores, a conquista de instrumentos específicos garantidores da função social da cidade. Esta foi a estratégia para superar o discurso ineficaz e ir direto aos objetivos do mesmo, “àquilo que constituía o nó de toda a resistência à sua realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social” (Ibid., p.175).

Os movimentos sociais reivindicavam a superação do plano diretor como mero discurso, dissimulador dos conflitos sociais urbanos, para destacar a gestão democrática das cidades. As lutas desses movimentos forma resultantes das articulações entre os movimentos populares, sindicatos, organizações não-governamentais, instituições acadêmicas e técnicos do poder público local, resultando na conquista do capítulo sobre o urbano na Constituição – artigos 182 e 183<sup>3</sup>, que faz referência à função social da propriedade e da cidade para ser

---

<sup>3</sup> Eis a íntegra do texto aprovado: Da Ordem Econômica e Financeira Capítulo II Da Política Urbana Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o

efetivada no Plano Diretor, propondo instrumentos que permitissem o enfrentamento da especulação imobiliária e da concentração de terra urbana ociosa.

Vale ressaltar que a regulamentação desses dois artigos constitucionais levou 13 anos e que nesse período o MNRU (reunido no Fórum Nacional pela Reforma Urbana), não deu descanso ao Congresso Nacional, já que foram várias as ações e manifestações dos movimentos urbanos que buscavam a aprovação do Projeto de Lei designado Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 pelo Congresso Nacional e se tornou a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho deste mesmo ano.

A emenda popular pela reforma urbana no país foi moldada e ajustada às localidades, o que representou o fortalecimento dos municípios ao estabelecer suas leis orgânicas e definir a reforma do sistema tributário nacional. Com o processo de participação na Constituinte, outras questões foram pautadas como: a função social da propriedade; a gestão democrática; e o direito à cidade.

A atuação das organizações sociais e dos municípios ligados ao movimento da Reforma Urbana, em conjunto com os parlamentares, no que resultou nesta lei (Estatuto da Cidade), expressou o acúmulo dos múltiplos atores sociais atuantes e representativos da realidade urbana. Com a aprovação da nova lei, as prefeituras puderam contar com um valioso instrumento de regulação do uso do solo para

---

instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsória; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 2004a, p.12- 13).

enfrentar o desrespeito aos direitos urbanos, podendo assim: “aplicar a função social da propriedade e da cidade; legalizar e urbanizar a parte da cidade ilegal; possibilitar uma gestão democrática; recuperar para a coletividade a valorização imobiliária; fortalecer o planejamento com participação social” (BRASIL, 2004a, p. 15).

A partir das conquistas dos artigos sobre a questão urbana no texto constitucional, o MNRU elaborou três princípios que passaram a nortear as reivindicações por políticas públicas que incluíssem o direito à cidade, a saber:

I. Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, as 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.

II. 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.

III. 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 (Ibid., p.13).

Para o referido movimento, a questão habitacional não se restringia somente a reivindicação e a resolução do déficit de moradias, mas também na garantia da permanência em áreas infraestruturadas e na melhoria das condições de habitabilidade da população de baixa renda. A luta pela Reforma Urbana incluía além da habitação, outros direitos como: meio ambiente, transporte, saúde e educação, buscando abrir caminhos de participação popular no planejamento e na gestão das políticas públicas. Uma outra luta adicionada à defesa da Reforma Urbana, no decorrer dos anos de 1990, foi a mobilização de entidades em função de uma nova política nacional de saneamento (devido o fracasso do PLANASA) consolidada a partir do PL199/1991, aprovado no Congresso Nacional e vetado

nos primeiros cinco dias do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

O processo participativo no período pré-constitucional permitiu, também, a incorporação ao texto constitucional da prática participativa na gestão pública através dos Conselhos de Gestão: os conselhos nas áreas de saúde, da criança e adolescente e da assistência social, estabelecidos no âmbito de uma política nacional e regulados por lei federal.

É importante notar que em todo esse processo de luta, no bojo da Reforma Urbana, a concepção que se colocou, que ainda hoje é válida, é o imperativo de se alcançar lógicas estruturais para atingir a justiça social, assim como, assegurar os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços sociais é fundamental para o resgate da democratização do Estado.

No contexto de luta pela radicalização da democracia, municípios brasileiros ampliaram experiências em torno da participação popular, sendo emblemática a do Orçamento Participativo (OP), dos Planos Diretores, dos programas de Regularização Fundiária, de urbanização de Favelas e Implantação de Conselhos Setoriais. Tais experiências municipais marcaram a década de 1990, criando assim, condições indispensáveis à elaboração de políticas descentralizadas e municipalizadas, contrárias ao modelo institucional do período autoritário. Deram-se especialmente por grupos políticos de centro-esquerda, como por exemplo, em Porto Alegre, que consideravam o planejamento como mediador dos conflitos sociais gerados pelas disputas pelo solo urbano, o arranjo de novas formas de gestão mais democráticas, através da incorporação de desenhos organizativos, bem como, alternativas de gestão contrárias ao modelo de gestão tradicional tecnocrático.

A agenda da Reforma Urbana, segundo Santos Jr (2001) exprimia o imperativo de um nova concepção de planejamento urbano, com base nos princípios políticos pautados na democracia e na justiça social e na apreensão de

que o processo urbano no Brasil revela as desigualdades sociais engendradas pelo modelo de desenvolvimento econômico vigente.

O locus do planejamento passou do regulamento do uso e ocupação do solo urbano para o tratamento dos processos [especulativos](#) de produção do espaço urbano, o que resultou a idéia de [planejamento urbano participativo](#), segundo o qual as decisões devem ser tomadas mediante um processo democrático no qual o profissional passa a assumir o papel de "condutor do processo".

Essa perspectiva de planejamento e de gestão urbana, que visa diminuir a desigualdade e ampliar a cidadania, não é considerada uma tarefa simples, nem de curto prazo e nem pode ser restrita ao nível local, por maior que seja a pretensão. Maricato (2000) apresenta propostas que não se referem a uma teoria e prática geral do planejamento, mas que podem servir de referências num contexto de avanço da democratização da gestão.

1ª) A criação de um ambiente de debate democrático com a participação ativa dos chamados excluídos e o reconhecimento dos conflitos, onde tais participantes possam ser tidos como sujeitos das ações e o processo de formulação participativa democrática dos planos possa ser considerado mais importante do que o próprio plano em si, pois tal processo pode criar um ambiente de debate crítico e validar os participantes a partir de suas diferentes e conflitantes visões. É com a garantia dessa esfera de participação política, com tais características, que poderá se dar a implementação de um modelo de planejamento participativo e de gestão democrática, contrários ao que se tem experimentado historicamente.

2ª) A utilização de um plano de ação em vez do plano diretor que é basicamente normativo, pois aquele pode incluir além de uma proposta normativa (que visa a normatividade cidadã), também operações, ações e investimentos, ou seja, pode envolver:

- O controle e a orientação dos investimentos tendo em vista a quebra do monopólio na sua definição e a democratização dos mesmos na cidade. Aqui se considera que as experiências do OP integradas ao

plano de ação podem contribuir para reverter a lógica de gestão das cidades.

- Um serviço de fiscalização da ocupação e uso do solo por parte dos órgãos competentes deve ser tido como central, visando a ocupação não predatória do espaço urbano e o impedimento do descumprimento das normas propostas. Nesta perspectiva, os atuais procedimentos de fiscalização, considerados frágeis e fontes de corrupção, devem ser revistos.
- A integração de ações sócio-econômicas (saúde, educação, cultura, trabalho, emprego e renda etc) e ambientais para o conjunto dos assentamentos humanos.
- O detalhamento de planos específicos como para habitação, transportes e meio ambiente, saneamento e drenagem.

3ª) A constituição de uma infra-estrutura de informações sobre as cidades e formação de quadros técnicos que implica em compromisso com as ações reais e concretas da gestão urbana. O conhecimento fornece a base científica, assim como desmistifica as representações ideológicas dominantes. Além disso, a atualização de dados e a desfragmentação de cadastros, principalmente fundiários e imobiliários, faz-se necessário já que tudo é um processo.

Logo, para Maricato (2000) tais condições ou propostas apresentadas não se esgotam e nem se apresentam com a pretensão de se tornarem hegemônicas, mas podem ser consideradas mais uma pauta para fazer frente ao urbanismo funcionalista e estratégico, entre outros, na disputa pela hegemonia. Ainda para esta autora, a invenção de uma nova concepção de planejamento do desenvolvimento urbano, centrada na participação, deve primar pela superação da dicotomia entre planejamento urbano e gestão, assim como ter uma abordagem holística, que não desconsidere o espaço dos planos locais ou das decisões participativas

descentralizadas, como também deve desconstruir as representações da elite dominante sobre a cidade e construir uma nova práxis democrática<sup>4</sup>.

Partindo desse prisma, a participação popular não deve ser vista como política de reprodução da ordem social, mas como questão social, uma vez que são as contradições sociais que desafiam as camadas subalternizadas a tomarem consciência de sua realidade social e assim assumirem atitudes de desafio e enfrentamento. São tais contradições sociais que fazem com que as classes ou frações de classe menos favorecidas se descubram como explorados e passem a se contrapor.

Apesar de a participação ser requisito de realização do homem, independentemente de classe social os processos de cooptação por parte dos grupos dominantes da sociedade existem, contudo, isso não quer dizer que se deva desconsiderá-la em sua importância e deixar resgatar o seu verdadeiro significado, o qual apregoa que o desenvolvimento social requer a participação nas definições e decisões da vida social.

Assim, pode-se dizer que o planejamento ou a intervenção do Estado no espaço urbano, que se dá mediante a elaboração de planos de desenvolvimento urbano como forma de solucionar os chamados problemas oriundos do processo de urbanização capitalista e de propiciar respostas às demandas dos movimentos sociais, ocorre mediante a redistribuição de parte da mais-valia na forma de serviços e equipamentos urbanos sobre o território e a criação de valores de uso coletivos, priorizando interesses do capital, enquanto os equipamentos e serviços coletivos destinados às frações de trabalhadores são desprivilegiados, já que os mesmos

---

<sup>4</sup> Considera-se que existe uma variedade conceitual quanto à temática da participação (popular, social, cidadã, democrática etc), sendo este termo utilizado ou expressado tanto por teóricos acadêmicos em suas diferentes áreas de atuação (assistentes sociais, arquitetos, sociólogos, entre outros) como pelos divergentes discursos ou práticas governamentais. Todavia, neste trabalho não tem a presunção de analisar o significado desta temática em nível conceitual e sim evidenciar a sua perspectiva considerando uma matriz de planejamento que se contrapõe ao tradicional modelo tecnocrático e até mesmo a tendência de planejamento estratégico difundido pelas agências multilaterais. Para se tratar da dimensão conceitual sugerem-se autores que desenvolvem o termo neste sentido como: Maria Luiza de Souza; Mariângela Belfiore; Ana Clara Torres; entre outros.

[...] só intervêm no nível da reprodução da força de trabalho e são classificados como 'supérfluos', do ponto de vista da reprodução do capital. A restrição desses meios está, pois, no próprio objetivo da acumulação do trabalho morto, em detrimento do trabalho vivo (Lojkine, 1997, p.132).

Esses equipamentos e serviços de uso coletivos destinados à reprodução da força de trabalho podem ser caracterizados como despesas sem retorno para o Estado, capturado pelo grande capital, uma vez que não cria nenhum valor de troca, mas efetua uma punção no valor já criado. Deste modo, faz-se necessário especificar o processo de urbanização engendrado no Brasil, na Amazônia e em Belém como forma de se evidenciar suas especificidades históricas e regionais.

## **2. CONTEXTUALIZANDO O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL, NA AMAZÔNIA E EM BELÉM**

### **2.1. HISTÓRIA DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA NO BRASIL E NA AMAZÔNIA**

Para que se possa discorrer sobre o processo de urbanização no Brasil, na Amazônia e seus reflexos na constituição do espaço urbano de Belém, faz-se necessário que se situe como tal processo foi delineado desde a colonização portuguesa no início do século XVI, a fim de que sejam evidenciadas especificidades deste processo de urbanização que foi engendrado na Amazônia, mas especificamente, a partir de 1950.

No Brasil, assim como nos demais países do continente latino-americano, o fenômeno urbano ocorreu de forma diferenciada, posto que é o único continente que conheceu elementos de modernização na fase da expansão marítima comercial, o que lhe confere certa especificidade, uma vez que as cidades que foram fundadas para responder às necessidades do intercâmbio e das trocas já se beneficiavam de processos modernizantes da época a partir da criação de portos marítimos, bancos, ferrovias, entre outros (SANTOS, 1982).

A ocupação da América Latina e do Brasil se constituiu num evento resultante do largo processo de expansão marítima das empresas comerciais européias, constituindo-se essas áreas como as mais antigas periferias da economia-mundo capitalista (BECKER, 2004).

As cidades brasileiras (e demais cidades latino-americanas) surgiram a serviço das relações internacionais com os países colonizadores (mais especificamente, Portugal, Espanha, Holanda, Inglaterra e França), pautadas na expansão agrícola e exploração mineral. Tais atividades surgiram antes mesmo da revolução industrial e dos transportes engendrada na Inglaterra a partir do século XVIII, apresentando desta forma limitações de produtividade em virtude do estágio insuficiente dos meios técnicos.

Pode-se dizer que estas cidades surgiram antes desses últimos episódios (revolução industrial e de transportes), cujo ajustamento aos modelos de colonização europeus dava-se sem entraves e a sua capacidade de crescimento era diferenciadas entre os diversos países do referido continente e/ou no interior de um mesmo país, ou seja, pelas variadas características, pela desigual capacidade de organização do espaço e de acumulação de homens e/ou riquezas.

No Brasil, segundo Oliveira (1978), o urbano é historicamente instituído com base em uma contradição singular revelada pelo fato da produção se dar no espaço rural (agrário) e o seu controle no urbano, posto que, como já foi mencionado, a economia brasileira foi constituída no processo de acumulação primitiva do capitalismo mercantil do século XVI, passando a ser um lugar distinto para produção de alimentos e matérias-primas pautado no trabalho escravo e compulsório. Neste sentido o Brasil “não se tratava de uma economia que estava transitando desde a divisão social do trabalho fundada na agricultura para outros setores”, mas de uma economia fundada no exercício de um papel específico na acumulação internacional de acordo com interesses da Metrôpole Portuguesa (p.69).

A produção mercantil que era voltada para exportação necessitava de serviços urbanos, daí o fato de que no Brasil, no período colonial, a cidade nasce antes mesmo do campo devido ao seu papel político-administrativo (Id.,1978). O que faz a diferença nessa contradição – de uma produção fundada no campo e de seu controle na cidade – não é somente o caráter mercantilista da exploração, mas o papel do Estado brasileiro na estruturação destas relações. O caráter da urbanização no Brasil refletia a sustentação estrutural da produção que era quase sempre baseada na monocultura e no trabalho escravo, restringindo a cidade à condição de mercado consumidor e fornecedora de força de trabalho.

Segundo Oliveira (1978) as cidades brasileiras no período colonial e em parte do século XIX são tidas como centros de controle burocrático que, por sua vez, refletiam na divisão técnica do trabalho emoldurada num quadro de controle monopolista exercido pela metrópole portuguesa. Este cenário só vai mudar de configuração a partir do século XIX, prolongando-se por todo o século XX, com a economia do café onde aparece um claro predomínio do campo sobre a cidade, marcado tanto pelo exercício do controle social e político como pela instituição da divisão social do trabalho.

Com essa mudança de predomínio teve início um movimento de retenção do capital para sustentar a atividade cafeeira originando uma quase burguesia agrária que se transformou, com a constante reiteração da economia do café, numa oligarquia reacionária, cujos aliados “serão em todas as latitudes, oligarcas do mesmo naipe: o coronel do Nordeste, o estancieiro do Sul, o caçador de índios do Oeste, o explorador mercantil-extrativista do Norte, o fazendeiro arcaico de Minas” (Ibid., p.70). A reação da burguesia agrária/ oligarquia cafeeira foi no sentido de impedir a transformação da economia camponesa numa economia mercantil, resultando na regressão da formação urbana que garante o desdobramento desta última, visto que se levou “o armazém para dentro da fazenda, do engenho, da estância, [mascateou-se] (...): [dissolveu-se] a cidade nesses simulacros de comércio” (Ibid., p.70).

O Estado que era uma projeção dessa oligarquia cafeeira, subsumido por ela, desfigurou a cidade, visto que sendo o agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos e serviços urbanos, não interviu de forma a garantir os serviços públicos básicos nas cidades brasileiras. A burguesia industrial emergente também não conseguiu imprimir sua marca à cidade, visto que não detinha o controle desse Estado capturado ainda pela oligarquia cafeeira.

Essa realidade começou a mudar a partir da década de 1930, período tido como um marco do processo de transição do poder oligárquico cafeeiro à burguesia industrial emergente, resultando no surgimento de um novo modo de produção de mercadorias, ou seja, no modo de produção capitalista dominante, mesmo que ainda não exclusivo, mas que redefiniu o papel de outras formas de organização da economia e da sociedade. Segundo Oliveira (1978, p.71), esse modo de produção será ao mesmo tempo industrial e urbano, porém “mais intensamente urbano que industrial e mais politicamente urbano que industrial”. Ocorreu à acumulação industrial ao mesmo tempo em que a acumulação urbana ficou retraída, sendo esta contradição expressada pela utilização do exército industrial de reserva como fornecedor de serviços, pela emergência das classes trabalhadoras urbanas como proletárias propriamente ditas e pela burguesia industrial como dirigente do aparato do Estado.

A migração no sentido campo-cidade intensificou o adensamento populacional nesta última. O domínio do campo com relação à cidade até a década de 1930 também colaborou com a industrialização quando diminuiu, de forma constante, o custo de reprodução da força de trabalho urbana devido o fornecimento de estoques de força de trabalho e a funcionalidade do mecanismo de expropriação estabelecido no campo, já que passou a produzir crescentemente as mercadorias da cesta de consumo do operário, mesmo que ainda rudimentar, o que conferiu enorme viabilidade à industrialização. O conjunto destes fatores fez explodir as cidades.

Segundo análise desenvolvida por Ianni (1979), foi a Revolução de 1930 que criou as condições necessárias para o desenvolvimento do Estado burguês, condições estas que englobavam instituições políticas e econômicas; padrões e valores sócio-culturais tipicamente burgueses. Mediante a isto, o Estado passou a funcionar conforme as exigências estruturais constituídas pelo modo de produção capitalista vigente no país.

O Estado passou a reformular as condições de funcionamento das forças produtivas, das relações internas de produção e das relações entre a economia brasileira e a internacional devido aos problemas estruturais e conjunturais típicos de uma economia dependente de caráter primário exportador que caracterizavam o sistema político e econômico até 1930. Assim como o Estado, todas as classes sociais, inclusive a elite oligárquica, foram obrigadas a se conscientizar das limitações econômico-financeiras intrínsecas a uma economia voltada essencialmente ao mercado externo.

Os setores burgueses emergentes, apoiados na força militar e em consórcio com setores da classe média, passaram a controlar o poder político e a opinar sobre as decisões políticas e econômicas do país, o que consolidou uma vitória importante, mesmo que ainda não total, da cidade sobre o campo. Gradativamente, as classes de mentalidade e interesses caracteristicamente urbanos impuseram-se sobre os da economia primária exportadora em derrocada (Id., 1979).

Nesse contexto, para Oliveira (1978, p. 73) houve a **instalação definitiva** da produção e do controle político-social na cidade. O urbano passou a ser a unificação do mercado de trabalho propriamente urbano e rural -“é ‘bóia-fria, acumulação e miséria’; o urbano agora é o Nordeste como fronteira de expansão do capitalismo monopolista, é colocar a Amazônia como pasto predatório do grande capital”.

O urbano passou a ser o novo recorte entre sociedade civil e Estado, onde a diferença estava no fato de que o Estado em associação com a burguesia internacional estava de um lado e o restante da nação de outro, resultando em uma

desigual distribuição dos equipamentos e serviços urbanos na sociedade. Esse novo recorte estava na conversão da agricultura em indústria e da riqueza nacional em pressuposto geral do capital; no aprisionamento do Estado pela burguesia internacional e na dissolução da ambigüidade do Estado que fundava a própria possibilidade de um Estado soberano e auto-determinado.

A urbanização da economia e da sociedade brasileira passou a ser a extensão de todos os recantos e setores da vida nacional, das relações de produção capitalistas e, mesmo sendo uma tendência, a sua marca tornou-se peculiar. Nesse sentido, já não havia mais problemas agrários, mas problemas urbanos em escala nacional, os quais revelavam como a simbiose Estado-burguesia internacional colocava-se contra a nação. Esta simbiose era peculiar à expansão capitalista em países como o Brasil, “pois tendo utilizado o Estado no processo de ‘queimar’ etapas na acumulação, elevou muito a particular relação entre Estado e o capital no sistema capitalista de produção” (Ibid., p.75).

Sendo assim, a cidade se colocou como um espaço privilegiado de conflitos de classes ou frações de classe, enquanto a urbanização da economia e da sociedade potencializou estes conflitos. Se tal urbanização tinha no Estado capturado pela burguesia internacional seu principal agente, cujo papel, segundo Lojkin (1997), é o de socializador das condições gerais da produção capitalista, é também ao mesmo tempo o seu obstáculo, já que esse espaço não só se amplia, mas também se redefine para colocar no centro da contradição o próprio Estado.

O processo de urbanização na região amazônica brasileira não foge desse contexto de colonização capitalista, de caráter mercantilista, do século XVI no novo-mundo, não sendo, contudo engendrado a partir de um processo de exploração pautado na extração de matérias-primas com vistas a atender o mercado externo, especificamente, das metrópoles européias, como ocorreu no sul-sudeste do país, mas de um processo de ocupação. Tal processo de ocupação do espaço amazônico foi a estratégia utilizada pelo Estado Português a fim de evitar as ameaças de invasões e/ou penetrações estrangeiras, principalmente dos espanhóis,

holandeses e franceses no território do norte do país, posto que quase nada tinha sido feito em termos da colonização nesta região (BARBOSA, 2003a).

A estratégia de conquista que passava pela prática da catequização por ordens religiosas a partir da influência dos missionários no Maranhão e Grão-Pará, foi intensificada na segunda metade do século XVII e, praticamente, por todo o século XVIII. Assim, pode-se dizer que até as primeiras décadas do século XIX, a região tinha sua produção atrelada à Europa por estar enquadrada na linha do sistema colonial, ajustando-se na exploração das drogas do sertão (cravo, canela, frutas etc.); na cultura e exportação do cacau, açúcar, algodão, tabaco, arroz e café e, simultaneamente, na manufatura artesanal com o desenvolvimento de curtumes, engenhos, produção de farinha, sabão, sendo a população nativa fixada como força de trabalho. Nesse momento a região apresentou um desenvolvimento fortemente ajustado às atividades extrativas de subsistência voltadas para exportação (SARGES, 2000).

É apenas a partir da segunda metade do século XIX e início do XX, que se teve um impulso inicial do desenvolvimento da urbanização na região, a qual adquiriu um relativo desenvolvimento econômico decorrente da produção e exportação do látex exigidos pela indústria internacional, sendo a borracha considerada o principal produto voltado para o comércio exterior na época. Para explorar a borracha fluxos migratórios provenientes do nordeste e sudeste do país e até mesmo do exterior dirigiram-se para a Amazônia, dispersando-se em meio a floresta equatorial e criando uma rede de povoados, vilas e pequenas cidades conectadas pelas vias fluviais (MACHADO, 1999).

Para Machado (1999), tem sido uma confusão ou mesmo um erro se empregar o termo urbanização para designar os aglomerados surgidos na Amazônia no período colonial, assim como, considerar tais aglomerações como cidades, posto que a falta de equipamentos, as dificuldades de comunicação, a quase ausência de diferenciação funcional entre os mesmos, entre outros, não estimulavam o

desenvolvimento do modo de vida urbano, fato que segundo a autora só começa a se dar com a economia da borracha.

Já, a partir da segunda metade do século XX, diversos fatores contribuíram para a renovação do interesse em relação a região Amazônica, sendo uns de natureza econômica, outros mais político e ideológico. Do ponto de vista econômico, o interesse pela região se deu a partir do desenvolvimento industrial do centro sul brasileiro que exigia o alargamento de seu mercado produtor e consumidor com a alocação de seus produtos e o abastecimento em matérias-primas provenientes da região (HÉBETTE, 2004). Ou seja, com a etapa de substituição de exportações, na dimensão econômica, efeitos expansivos decorriam do pólo industrial que começava a se concretizar no centro-sul do país em direção à Amazônia, transformando-a numa periferia ativa, apta a receber fluxos de capitais excedentes daquelas regiões.

Do ponto de vista geopolítico e ideológico, com o advento do regime militar em 1964, o novo interesse pela região correspondia ao forte sentimento da grandeza do país e de sua vocação para se inserir no âmbito das nações desenvolvidas. Logo, a Amazônia ganhou destaque como espaço estratégico para o Estado brasileiro, que se empenhou em estruturá-la e controlá-la, a fim de integrá-la ao espaço global capitalista, do mesmo modo que divulgou em todo o território nacional a imagem de um espaço alternativo, devido às possibilidades de trabalho e de apropriação de um lote de terra por trabalhadores e outros agentes econômicos (RODRIGUES, 2000).

Foi o ideário geopolítico da doutrina de segurança nacional, já mencionado no primeiro capítulo, que justificou a ocupação da Amazônia e seu povoamento pelo governo brasileiro, por meio de grandes projetos de exploração econômica, de expansão de redes de transportes e comunicações e de colonização. Esta, em suas várias formas, entrou como elemento fundamental desta estratégia do governo.

A década de 1970 foi tida como o marco da transferência de contingentes populacionais para ocuparem a região e atuarem como força de trabalho na

implementação dos grandes projetos faraônicos, sendo tais deslocamentos provenientes de projetos de colonização dirigida, política executada pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Entre estes foram desenvolvidos os Projetos Integrados de Colonização (PIC) de Marabá, Altamira e Itaituba no estado do Pará, que visavam a instalação de colonos do nordeste e do sul, os quais eram convidados por meio de propagandas ostentosas a virem para a região, passando a se assentarem em precárias condições, sem acesso a saúde e assistência técnica (HÉBETTE, 2004).

Segundo Hébette (2004), na região foram adotados tipos diferenciados de colonização como: espontânea ou não-dirigida ou livre; induzida ou dirigida. O tipo espontâneo se dava mediante fluxos migratórios de camponeses em busca de terra em virtude da pressão sobre a terra monopolizada, da abertura de estradas, do desemprego, da fome, entre outros fatores. A colonização dirigida ocorreu por iniciativa do Estado de forma direta e também através de empresas colonizadoras, credenciadas pelo INCRA, para receberem terras e implantarem infra-estrutura e executarem os assentamentos.

A materialização destes processos de colonização teve como ponto fundamental a constituição de eixos rodoviários como os da Belém-Brasília, a Transamazônica, a Cuiabá-Santarém, a Brasília-Acre, a Perimetral-Norte, a Manaus-Porto Velho, entre outros, o que permitiu não só a integração física entre as regiões Norte e Sudeste, como a intensificação das relações econômicas entre as diferentes regiões brasileiras.

Como já foi mencionado, para os governos militares a viabilização da estratégia política de ocupação, desenvolvimento e integração da Amazônia ao espaço nacional passou a ser encarada, além da sua dimensão econômica, também com um forte conteúdo ideológico, posto que a região era vista como um espaço estratégico à unidade nacional, sendo para isso necessário o controle do seu território. Quem expressou essa preocupação de ocupação e de integração da

região, considerada uma periferia não-integrada, foi Bertha Becker, em sua obra “Geopolítica da Amazônia” publicada em 1982.

Nela foi proposto o bloqueio do aparecimento de focos revolucionários no nordeste do país e a invenção de escudo humano contra uma possível invasão por países vizinhos no espaço vazio da Amazônia, visto que tais situações de vazio demográfico, bem como, a posição espacial da região tornavam-na vulnerável. Havia a necessidade de ocupação da região para se evitar estes focos revolucionários ou tensões econômicas, sociais e políticas da região nordeste do país, tida também como uma região problema por ser considerada uma periferia reprimida e com alta pressão demográfica, visada, inclusive, pelos países limítrofes como Venezuela, Colômbia e Peru, que compõem a Pan-Amazônia.

Nesse contexto, segundo Bruseke (1993, p. 90), Bertha Becker foi uma fiel seguidora do ideário geopolítico do regime militar, chegando a assumir a Cadeira de Geografia Política do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores no período de 1966 a 1976. Em seu projeto de ocupação e/ou colonização para a Amazônia, esta autora apresentava a ideologia militar fundamentada no ideário geopolítico vigente no país durante o período da ditadura.

Para essa finalidade de integração da região foi necessária uma série de reformas no aparelho de Estado que permitissem a implementação do projeto desenvolvimentista proposto pelos governos militares. Dentre tais reformas estava a de viés fiscal, que tinha como objetivos reduzir o pesado déficit fiscal da União (mediante a implementação de um sistema tributário mais eficiente) e redefini-lo para poder ser usado como fonte de incentivo para induzir políticas econômicas e sociais. Com sua efetivação em 1967, a União passou a ter um maior número de tributos, esvaziando a força política de estados e municípios que passaram a ser cada vez mais dependentes (GUIMARÃES, 1995).

No processo de reestruturação para o fomento do desenvolvimento regional na Amazônia, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) foi substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da

Amazônia (SUDAM), o antigo Banco de Crédito da Amazônia pelo Banco da Amazônia (BASA), sendo os mesmos constituídos por estruturas mais modernas, mas subordinadas ao poder central. Em caráter complementar foi instituída a política de incentivos fiscais que se transformaria no principal instrumento de ação estatal na região. Assim, tais medidas ficaram conhecidas como “Operação Amazônia”, que foram nada mais do que um conjunto de reformas jurídico-institucionais nos instrumentos que eram disponíveis para o fomento do desenvolvimento regional.

Com a implementação do I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (I PDA) - desdobramento do I PND (1971-1974) - os grandes empreendimentos voltados à exportação cresceram em importância, como os originários das riquezas do subsolo, dos recursos hídricos etc, sendo neste período que se consolidaram as negociações para a implantação dos chamados grandes projetos do Pará. Nesse sentido, a Amazônia passa a ser vista nos planos oficiais como reserva de recursos naturais.

O objetivo central do I PDA era aumentar o crescimento do produto e conseguir uma distribuição mais equitativa da renda, tendo em vista a redução das desigualdades inter-regionais. Assim, além dos objetivos globais de aumentar a participação regional no Produto Interno Bruto (PIB) nacional e de concretizar um processo de crescimento auto-sustentado, havia também os objetivos e estratégias setoriais de desenvolvimento.

Com esta nova perspectiva de desenvolvimento a partir dos grandes projetos, foi gestada uma nova estrutura de poder, na qual as políticas públicas se colocavam mais dependentes dos rumos tomados por esses grandes projetos e pela grande empresa que os articula, mesmo o governo federal exercendo uma forte influência. No início dos anos 1980, concomitante à crise brasileira<sup>5</sup>, foi lançado o

---

<sup>5</sup> O esgotamento do “Milagre Econômico”, no bojo da crise mundial do capitalismo que começou a se configurar na década de 1970, manifestou-se a partir da chamada “crise do petróleo” quando os países árabes membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), responsáveis por grande parte da produção mundial de petróleo, suspenderam as exportações em represália ao apoio dado pelas potências ocidentais à Israel na guerra do

Programa Grande Carajás (PGC) <sup>6</sup>, que se sobrepôs aos diversos planos e programas delineados para a Amazônia, não sendo gerido pelas agências regionais de fomento. Esse programa representou o esforço concentrado do governo federal de captar e gerar divisas para solucionar o problema da dívida externa, sobrepondo-se a qualquer objetivo de desenvolvimento regional. Assim, pode-se dizer que os grandes projetos representaram o estreitamento das relações regionais com o sistema capitalista mundial e se constituíram no ponto de partida para o processo de industrialização na região.

A política de desenvolvimento e a implantação dos grandes projetos resultaram num aumento nas taxas de crescimento econômico e do seu produto, que teoricamente deveria ser repartido, mas não foi o que aconteceu já que houve uma grande concentração de capitais nas mãos de uma minoria. Na busca das causas de tal crescimento foi constatado um aumento das populações onde os empreendimentos se implantaram, tido como reflexos do forte fluxo migratório para a região (Id., 1995).

Se se considerar o período de implantação dos grandes projetos, suas obras de construção e suas demandas por empregos, seus impactos mostram-se bastantes

---

Oriente Médio. Tal medida ocasionou a elevação dos preços mundiais do petróleo que logo triplicaram (HABERT, 1996). Esse aumento de preços beneficiou os Estados Unidos, que era sede de cinco das sete empresas multinacionais que monopolizavam a extração e a comercialização mundial do produto, e prejudicou os países não-produtores como Alemanha e Japão e os menos desenvolvidos que eram dependentes do petróleo importado, como o Brasil. Mas, de fato, essa questão do petróleo veio somente agravar a crise econômica dos países capitalistas centrais, cujas origens estavam na base do próprio sistema (Id., 1996). A combinação desses fatores da situação internacional com as características do modelo brasileiro teve um efeito direto e imediato no esgotamento do milagre, uma vez que, a economia brasileira era apoiada na expansão das exportações de bens manufaturados baratos e dependia da importação de equipamentos e tecnologias avançadas e caras. Até esse momento, as exportações eram favorecidas pelas condições excepcionais do mercado internacional, contudo com a crise e a desvalorização do dólar, declinaram os valores das exportações, ao passo que continuaram aumentando o volume e os valores das importações -o petróleo era um dos principais itens da pauta de importação do país - resultando num déficit na balança comercial e o recurso a novos empréstimos externos, que eram fundamentais ao chamado modelo como um todo e cujos juros foram aumentados pelo mercado financeiro internacional, elevando vertiginosamente o montante da dívida a ser paga.

<sup>6</sup> O PGC compunha os projetos: Carajás-Ferro, Albrás-Alunorte, Hidroelétrica de Tucuruí, Ferrovia Carajás - São Luiz e Porto de Vila do Conde (GUIMARÃES, 1995).

desfavoráveis pelo fato da grande oferta dos trabalhos serem temporários e pelo fato desses empreendimentos provocarem uma desorganização no meio produtivo tradicional local, desalojando as formas anteriores de trabalho que empregavam a população nativa como a pesca, a coleta, a agricultura e a pecuária e alterando a dinâmica da articulação de pessoas e mercadorias. Apesar dos altos índices de crescimento das atividades industriais, não houve mudança de participação deste setor na composição do PIB do estado do Pará, haja vista a renda interna continuar sendo fortemente formada pelo setor terciário.

Nesse contexto, também foi verificado o crescimento ao longo das rodovias, de cidades tanto **planejadas** pelo Estado para dar apoio aos grandes projetos destinados à exploração de recursos naturais no Pará como o Núcleo Urbano de Carajás, a Vila Permanente de Tucuruí e a Vila dos Cabanos em Barcarena, quanto **espontâneas** surgidas no entorno das cidades planejadas, sem qualquer infra-estrutura e com péssimas condições de vida (TRINDADE JR; ROCHA, 2002). Estas cidades ocasionaram a perda do até então papel estratégico desempenhado por aquelas que estavam situadas às margens das vias fluviais, que se deu em função da transferência dos setores de produção, consumo, troca e dos meios de circulação materiais<sup>7</sup> para as cidades que emergiram no entorno dessas rodovias e que passaram a ser o novo pólo de tráfego e circulação, sobrepondo-se à preferência dos rios.

Desses processos decorreram o adensamento populacional de cidades como Belém e Manaus. No entanto, o que se verifica é que não havia nessas cidades os serviços e equipamentos urbanos necessários e suficientes para atender o novo contingente populacional migrante do campo em busca de trabalho e melhores condições de vida, sendo o mesmo levado a ocupar áreas insalubres, sem qualquer infra-estrutura básica, sob a ameaça constante de doenças, do desemprego e/ou do subemprego. Esse cenário vem caracterizando historicamente os problemas urbanos seriamente vivenciados pela população de uma das metrópoles que é

---

<sup>7</sup> Para Lojkin (1997) os meios de circulação materiais dizem respeito aos meios de comunicação e de transporte.

Belém, principalmente, a de mais baixo poder aquisitivo, e vem revelando o papel do Estado nesse processo de urbanização e de segregação sócio-espacial.

No próximo subitem buscar-se-á evidenciar o processo de urbanização em Belém, que não se encontra a margem desse contexto, mais especificamente a partir de seu processo de ocupação, considerado por alguns teóricos que trabalham a temática como peculiar e conseqüentemente, divergente do processo engendrado em outras cidades brasileiras.

## 2.2. ESPECIFICIDADES HISTÓRICAS, REGIONAIS E LOCAIS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA CIDADE DE BELÉM

A cidade de Belém, localizada “no vértice de um estuário”, recebe a influência do rio e do oceano, os quais são considerados fatores determinantes da direção do crescimento da mesma, ou seja, “um vetor que acompanhava o rio Guamá e outro que corria ao longo da Baía do Guajará e que deram origem ao aparecimento dos dois primeiros bairros, a Cidade e a Campina, respectivamente” (ABELÉM, 1988, p.36). A cidade foi erguida em bases hídricas, sendo formada, ao ocidente, pelas Bacias do Guajará e de Santo Antônio e à meridional, pelo Rio Guamá e, também por áreas de igapó e de várzea (ALVES, 1997).

Desde 1616, período que data a fundação da cidade com a construção do Forte do Presépio (localizado no extremo sudoeste da capital) com o intuito de proteger a entrada da região amazônica contra possíveis invasões estrangeiras, até meados do século XVIII, houve um crescimento da cidade a beira do rio (fase ribeirinha).

A partir deste último período ocorreu um processo de interiorização (fase da penetração) e após a segunda metade do século XIX é que a mesma passou a sofrer influências maiores do continente, diminuindo assim, as influências fluviais (fase de continentalização).

A cidade foi se ampliando em torno da fortificação, seguindo o litoral no sentido sul, originando o primeiro bairro: o da Cidade (atual bairro da Cidade

Velha). Tal expansão nessa direção foi cessada pelos obstáculos naturais (rios e igarapés distribuídos pela cidade), como o Igarapé do Piri (atual canal da Tamandarê). Diante deste entrave, a mesma teve que se expandir para o norte, dando origem a outro bairro, o da Campina (atual bairro do Comércio). Vale ressaltar que a expansão para o sentido sul da cidade se deu mediante a doação de terras a colonos portugueses e ordens religiosas, como a dos Capuchinhos de Santo Antônio, refletindo numa estratégia preliminar de se evitar uma possível invasão estrangeira pelo litoral, bem como estimular a ocupação do interior através do controle da ação indígena (SARGES, 2000).

O crescimento e o desenvolvimento do bairro da Campina levaram a concentração das funções econômicas e político-administrativas, notando-se,

[...] o surgimento de diferenciação intra-urbana pela especialização crescente de uma área comercial na Campina, pela heterogeneidade entre as construções públicas e privadas, pelo enriquecimento de fazendeiros, comerciantes e funcionários beneficiados pelos bens que foram expropriados das várias ordens religiosas expulsas da Amazônia pela administração de Pombal (1751-1777) e pelo relativo crescimento econômico decorrente desta mesma administração (Ferreira, 1995, p. 39).

A expansão da cidade não se restringiu apenas ao sentido norte-sul, também avançou para os sentidos sudoeste-nordeste, seguindo a linha dos terraços divisores de água, em direção ao interior do continente, ocasionando o surgimento da estrada de Nazaré (atual Avenida Nazaré), que passou a ser o principal eixo de crescimento urbano da época. Assim sendo, Abelém (1988) salienta que ocupação da cidade não ocorreu de forma planejada, pois à medida que a mesma foi crescendo, adquirindo os seus primeiros equipamentos e serviços urbanos, deparou-se com o problema dos acidentes hídricos, os quais foram apenas contornados, em vez de saneados, o que levou a ocupação ocorrer preferencialmente nos terrenos de cotas mais altas, ocasionando o surgimento de grandes vazios de terras desocupadas, que são áreas constituídas por terrenos alagados ou alagáveis.

Segundo ainda esta autora, a forma como a cidade se expandiu constituiu um perfil irregular, posto que seu crescimento esteve condicionado aos limites da

Primeira Léguas Patrimonial<sup>8</sup> e ao chamado “Cinturão Institucional”<sup>9</sup>, o que repercutiu em dificuldades à sua expansão. É a partir da segunda metade do século XIX que a cidade passou por um processo de modernização<sup>10</sup>, a qual foi reflexo de novas tendências européias que estavam ligadas ao processo de industrialização, ao desenvolvimento das ciências e das comunicações e, das especificidades do ciclo da borracha (1880-1912), principalmente, no auge da produção gomífera, visto que, a cidade era o principal porto de escoamento da produção. A cidade tentou se adaptar aos modernos costumes europeus, refletindo em um intenso contraste com a realidade amazônica e em tensões sociais geradas pela nova ordem social capitalista instalada na região.

Segundo Sarges (2000, p.89), o processo de urbanização vivenciado por Belém, a partir da segunda metade do século XIX, “não está assim ligado somente à intensificação da vida industrial, como ocorreu nas cidades européias e americanas, mas pela função comercial, financeira, política e cultural que desempenhara durante a fase áurea da borracha”.

A crise e, conseqüentemente, o fim do ciclo da borracha, por volta de 1920, em virtude da diminuição da produção do látex na região amazônica pela concorrência asiática e pela produção em laboratórios europeus e norte-americanos da borracha sintética, resultou na falência das casas aviadoras, na redução da produção dos seringais e na desordem das finanças públicas. Além disso, essa situação crítica repercutiu socialmente na pauperização da população local e na

---

<sup>8</sup> “Área de terra de aproximadamente uma légua (contada a partir do marco de fundação da cidade) doada em 1627 pelo Governo da província do Maranhão ao Conselho Municipal de Belém, ficando, a partir desse momento, sob o *Jus Domini* do Governo do Município. O limite da Primeira Léguas é o atual bairro do Marco, assim chamado por ter sido nele onde foi fixado o marco desse limite (Avenida Almirante Barroso com Avenida Dr. Freitas)” (Trindade Jr, 1993, p.22).

<sup>9</sup> “As chamadas áreas institucionais, doadas em 1940, foram distribuídas: pelo lado do Rio Guamá a UFPA, a EMBRAPA e a COSANPA; pelo lado da Baía do Guajará, a COSANPA, a REDE CELPA, a CDP, a ENASA, o Ministério da Marinha e o Ministério da Aeronáutica e, além destas, outras instituições às margens de eixos viários importantes, como a Av. Perimetral e a Br-316” (BARBOSA, 2003b,p.17).

<sup>10</sup>Segundo Sarges (2000, p.92) “o conceito de modernidade está intimamente ligado ao de progresso expresso através do desenvolvimento da vida urbana, da construção de ferrovias, da intensificação das transações comerciais e da internacionalização de mercados”.

destituição social de famílias aviadoras da borracha, cujo prestígio passou para as mãos de comerciantes da castanha e de madeireiros, mesmo tendo os pecuaristas latifundiários marajoaras aumentado suas influências na administração republicana (Id., 2000).

Com o adensamento populacional e a intensificação dos movimentos migratórios atraídos para a região, principalmente do nordeste, para atuarem como força de trabalho no auge da economia gomífera<sup>11</sup>, houve a necessidade de ocupação dos terrenos alagáveis, que correspondem a 65,64% do total do território belenense, por esta população de baixo poder aquisitivo.

Sem alternativas de aquisição de habitações consideradas salubres na parte de cota alta da cidade, este segmento marginalizado da população passou a residir naquelas áreas alagadiças, onde os terrenos utilizados para construir suas casas eram recobertos por camadas de aterro geralmente insuficientes e/ou eram suspensas por estacas – do tipo palafitas –, sem falar que os esgotos das áreas consideradas altas eram drenados para essas localidades.

### **FOTO 01: MORADIA DO TIPO FALAFITA**



FONTE: PMB, 2001.

---

<sup>11</sup> A imigração nordestina para a Amazônia, no final do século XIX, favoreceu a formação de certa força de trabalho para atuarem nos seringais, bem como, a expansão do látex (SARGES, 2000).

Entende-se que a característica físico-geográfica desta cidade foi um fator estrutural decisivo no seu processo de ocupação, desencadeando lutas entre segmentos de mais alta renda pela ocupação de terras altas, em detrimento da grande maioria - famílias de trabalhadores de baixo nível de renda - para qual restaram à alternativa de ocupação das “baixadas”. O processo de favelização em Belém, que se deu particularmente em áreas alagadiças ou sujeitas a inundações a partir de 1940, partiu entre outros fatores da implantação do cinturão institucional que bloqueou a expansão contínua da cidade; escassez e valorização de terrenos de cotas altas, que forçou a população de baixo poder aquisitivo a ocupar os de cotas baixas; proximidade do núcleo central da cidade (TRINDADE JR., 1997).

Apesar de ocorrer a ocupação dessas áreas chamadas “baixadas”, caracterizadas como áreas alagadas ou propícias a inundações e que se localizam a 4 metros abaixo do nível do mar (altitude), os equipamentos urbanos, os empregos não deixaram de se concentrar, em grande parte, nas áreas altas e na Primeira Léguas Patrimonial, fator este que fez com que a população preferisse morar próximo ao centro, em função até mesmo dos problemas de acesso a tais serviços e a necessidade de diminuição dos custos com transportes (Id., 1997). Logo, o fluxo migratório do campo, das cidades interioranas e até de outros estados para Belém, somada à pressão populacional de segmentos nativos de baixa renda, constituíram-se e/ou ainda constituem-se fatores agravantes da problemática habitacional, pois as ditas “baixadas” transformaram-se em densas áreas favelizadas. Estas expressam a segregação sócio-espacial, pois são áreas periféricas onde as populações de baixo poder aquisitivo residem nesses ambientes insalubres, como única opção de encontrar um abrigo.

Com a política de integração da região amazônica ao Centro-Sul do país, a redefinição de sua estrutura econômica e de sua rede urbana, a partir da década de 1950, houve repercussões no espaço intra-urbano de Belém, posto que o crescimento desta cidade e das demais da região apregoaram o surgimento de novas

atividades urbanas por parte do Estado e das empresas privadas. Esse crescimento espelhou também a decadência e alteração das atividades agropecuárias e extrativistas tidas como tradicionais que passaram a fomentar novamente correntes migratórias no sentido rural-urbano, definindo formas acentuadas de apropriação do espaço da cidade e de constituição de seu cenário (CORRÊA, 1989).

Além disso, a cidade-capital exerceu um intenso poder de atração de fluxos migratórios ocasionados pela desestruturação de formas de reprodução de vida tradicionais decorrentes, em grande parte, dos impactos dos chamados “grandes projetos” infraestruturais e econômicos e pelos conflitos fundiários na área rural. Este fluxo migratório que resultou no adensamento populacional segregativo da cidade pode ser evidenciado através do seguinte quadro que expõe uma concentração populacional de 1.280.614 habitantes na capital Belém, confirmando uma forte concentração na área urbana – 99%, em 2000.

**TABELA 01: EVOLUÇÃO URBANA EM BELÉM**

Especificação	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
<b>Município de Belém</b>	169.351	227.515	399.222	577.155	933.287	1.244.689	1.280.614
Urbano	164.673 97%	225.018 99%	377.777 95%	564.782 98%	824.492 88%	849.187 68%	1.272.354 99%
Rural	4.678 3%	2.497 1%	21.445 5%	12.373 2%	108.795 12%	395.502 32%	8.260 1%

FONTE: IBGE - Censo 2000 e Anuário Estatístico do Brasil-2000

Neste contexto, marcado pela favelização e exclusão da população de baixo poder aquisitivo, a produção do espaço de Belém passou a ser influenciada por programas de renovação urbana, bem como, pela atuação espontânea das camadas populares na produção da habitação, particularmente nestes espaços insalubres. Diante disso, as baixadas de Belém passaram a ter uma maior importância dentro do que já se tinha construído no espaço urbano, já que até os anos de 1940 tais áreas de baixadas não eram tidas como objeto de ação e preocupação prioritária,

iniciando-se esta preocupação somente a partir dos anos de 1950, aumentando a partir de 1960 e 1970 (TRINDADE JR., 1997).

Contudo, mesmo não havendo até os anos de 1940 uma preocupação mais sistematizada com as referidas áreas de baixadas, já havia propostas de execução de obras de engenharia sanitária que datavam os anos de 1930, tendo como objetivo evitar as inundações de áreas baixas no decorrer do rio Guamá e da Baía do Guajará. Um exemplo disso foram às intervenções feitas nos anos de 1940 (como as resultantes dos Acordos de Washington de 17/07/1942) que almejavam atingir os departamentos de saneamento e de saúde através do Programa de Proteção e Assistência ao Trabalhador da Borracha. Ainda neste período foram implementadas as obras de drenagem das áreas de baixadas situadas desde o Igarapé Tucunduba até o de Val-de-Cães, através da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (SESP).

Entre o Igarapé Tucunduba e o da Tamandaré foi executado uma obra de proteção da orla fluvial, o que originou o dique da Estrada Nova (Avenida Bernardo Sayão) e no Igarapé de Val-de-Cães foi realizado sua retificação e drenagem. Já, no ano de 1954 foram efetivas mudanças na concepção original do projeto da fundação SESP, onde foi aumentada a faixa de proteção da orla fluvial de 03 para 06 metros de largura.

Segundo Corrêa (1989), a primeira tentativa de planejamento voltado para as áreas urbanas de Belém ocorreu em 1953, a qual consistiu em um programa intitulado “Propósitos de Governo” apresentado pelo prefeito Celso Malcher e que não passou de um rol de medidas a ser adotado pelos vários órgãos da administração municipal. No início dos anos de 1960, com a instalação do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) em Belém, teve-se início uma intervenção pública mais sistematizada em várias áreas de baixadas na cidade, tornando-se várias bacias de drenagem objetos da referida intervenção, tendo-se como o precursor do início do programa de construção de canais a Bacia da Tamandaré.

Após o início dessa intervenção foram estreados os trabalhos na área do Igarapé das Almas (atual Avenida Visconde de Souza Franco ou Doca de Souza Franco). Juntamente com o DNOS, contribuíram com esse processo de intervenção a SUDAM, a Companhia de Habitação do Pará (COHAB-PA) e a PMB. Além dessas intervenções, foram realizadas entre 1965 e 1979, através do DNOS, outras como nas bacias do São José, Estrada Nova, Una, Val-de-Cães e Tucunduba.

Vale ressaltar que em 1973 foi assinado um convênio entre a SUDAM, o Governo do Estado e o DNOS, que originou na “Monografia das Baixadas de Belém” concluída em 1975, onde foram divulgadas técnicas e resultados de pesquisas que visavam a resolução dos problemas das baixadas de Belém e que segundo Corrêa (1989) foi o primeiro estudo a situar de modo globalizante esta problemática. Esse trabalho apresentava como objetivos, mas especificamente:

- a) a identificação, caracterização e medição das áreas de baixadas que formavam as bacias de drenagem do DNOS;
- b) a avaliação dos condicionantes que as referidas áreas impunham a vida urbana de Belém, desde o início da colonização;
- c) a realização de um levantamento dos equipamentos urbanos que possibilitasse o conhecimento da influência das baixadas sobre a distribuição espacial dos mesmos;
- d) a elaboração de uma estimativa da população residente nas baixadas, visando o conhecimento das condições sócio-econômicas, bem como, de seu comportamento ante as futuras instalações;
- e) a recomendação de procedimentos que pudessem propiciar uma previsão de soluções cabíveis aos problemas das baixadas e;
- f) o fornecimento de subsídios para o Projeto de Recuperação das baixadas e indicação da área mais propícia para o começo da recuperação (Convênio SUDAM e et al, 1976).

O referido trabalho considerou um universo de estudo que abrangia uma área que media 5.017 ha, sendo dividido em cinco áreas, que são: Bacia do UNA (A), Bacias das Armas e do Reduto (B), Bacias do Comércio, Tamandaré e São José (C), Bacias da Estrada Nova I, II e III (D) e Bacia do Tucunduba (E). Mediante o estudo desenvolvido, a área considerada com as melhores condições para iniciar um projeto-piloto de recuperação foi a do UNA. Contudo, vale ressaltar que a filosofia desse projeto de recuperação das baixadas de Belém se ajustavam a do Projeto CURA (Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada), difundido pelo BNH no Estado da Guanabara, São Paulo, Paraná, entre outros estados e inclusive em Belém.

Este projeto recomendava um menor investimento em infra-estrutura, aumento dos impostos devido o aparecimento das habitações, imposto territorial progressivo, comercialização de áreas liberadas, reorganização urbana e melhoria de vida da população. Nessa filosofia, percebe-se nitidamente a ênfase dada a concepção da eficácia econômica, que foi fundada sobre a base da grande indústria capitalista e que leva em consideração critérios de cunho produtivistas que se restringem apenas à estreita relação entre custo-benefício (LOJKINE, 1999).

Dito de outro modo, esses referidos critérios visam comparar, em volume, a minimização dos custos utilizados e a maximização dos resultados, ou seja, estabelecer a comparação entre o menor volume possível de recursos visando um maior resultado, mas em termos quantitativos, como por exemplo, a relação entre os gastos aferidos e o número de casas construídas.

No ano de 1976, a PMB, juntamente com aqueles órgãos, firmou um outro convênio que versava no Programa de Recuperação das Baixadas de Belém (PRB), que tinha, por sua vez, duas linhas de procedimentos: um Plano Global e um Plano de Emergência ou PAI (Plano de Ação Imediata). Este último visava a implementação de obras do DNOS no Igarapé São Joaquim, pertencente a Bacia do Una e a remoção de famílias para a construção do canal e o aterramento da área (ABELÉM, 1988).

Sendo assim, pode-se dizer que a década de 1970 foi um período marcado pela propagação de um conjunto de planos que envolveram tanto o governo estadual como a PMB, como, além dos já citados: o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM), o Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Belém, o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB) e o Plano de Transportes Coletivos (TRANSCOL) (CORREA, 1989).

Nos anos de 1990 outras intervenções ou projetos urbanísticos por parte do poder público foram implementadas em áreas alagadas ou de baixadas em Belém, sendo, contudo, de caráter esparso e não globalizantes, como: o CURA<sup>12</sup>, o PROSANEAR (Programa de Saneamento para População de Baixa Renda)<sup>13</sup>, o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do UNA<sup>14</sup> e o do TUCUNDUBA, tendo este

---

<sup>12</sup> O CURA (Comunidade Urbanas para Recuperação Acelerada), financiado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), foi implementado nos bairros do Marco e Pedreira para a realização de serviços de drenagem, macrodrenagem, terraplenagem, asfaltamento, meio-fio e construção de áreas de lazer, não prevendo o remanejamento de famílias.

<sup>13</sup> O PROSANEAR foi previsto para o início de 1993 e só foi implantado no 2º semestre de 1994. Teve como meta o desenvolvimento de ações integradas em saneamento através da implantação e melhoria dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, microdrenagem e educação ambiental e sanitária, entre outros, para cerca de 200 mil residentes dos bairros da Guanabara, Bengui e Coqueiro. Este programa teve financiamento do Banco Mundial (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da CAIXA, sendo desenvolvido pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). Ao estabelecer uma parceria entre o governo e a comunidade, visando incrementar o processo de participação comunitária, instalou bases de atendimento nas áreas do projeto, a fim de divulgar os objetivos do programa e suas fases, informar sobre a cobrança de tarifas de água e esgoto e saber como a comunidade vinha reagindo diante dos resultados das intervenções nas áreas.

<sup>14</sup> O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, foi novamente iniciado em 1997, a partir de ações conjuntas desenvolvidas entre a Prefeitura de Belém e o governo do estado, e ainda está em curso, com o objetivo de solucionar os problemas das inundações das áreas que abrangem a Bacia do Una. Está localizado em uma área que compreende 15 bairros, que são: São Brás, Umarizal, Barreiro, Fátima, Pedreira, Telégrafo, Sacramento, Miramar, Marambaia, Maracangalha, parte do Marco, parte do Souza, parte do Benguí, parte do Val-de-Cães e parte do Mangueirão. O projeto visa implementar obras de macrodrenagem com a retificação dos igarapés e sua canalização; obras de microdrenagem com a execução de sarjetas, caixas captadoras de águas pluviais, redes coletoras; obras de implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; ampliação da coleta e remoção do lixo; implantação de sistema viário e equipamentos comunitários; entre outros. Além disso, também foi realizado um amplo programa de educação comunitária e ambiental, com o objetivo de preparar a população para preservar os benefícios conquistados, e assim, assegurar a melhoria de suas condições de vida. Para a viabilização desse projeto foi necessário o pagamento de indenizações às famílias remanejadas. A partir de 1997, foram indenizadas 3.664 famílias, representando um percentual de 92,33% das que residiam nos principais canais.

último no período de 1997 a 2004 sua concepção modificada por parte da PMB e que será referenciado no terceiro capítulo deste trabalho. Vale ressaltar que as referidas áreas de baixadas estão distribuídas nas adjacências das 14 Bacias Hidrográficas<sup>15</sup> que formam o espaço físico-topográfico intra-urbano de Belém, passando a ser espaços de intervenção de políticas governamentais de saneamento e infra-estrutura urbana.

Esse processo de formação do espaço urbano belenense revela a formação de territórios para cada classe social e sua forma de reprodução social, opondo deste modo, os detentores da propriedade privada dos meios de produção daqueles que vivem da venda da própria força de trabalho (LOJKINE, 1997). Nessa cidade, a ausência de planejamento e de políticas urbanas de cunho estruturante, por parte do Estado, que visassem o atendimento das classes ou frações de classe de modo igualitário, bem como a relevância atribuída à marca tecnocrática de planejamento contribuiu para o crescimento segregativo da mesma, pois ocorreu, preferencialmente, a ocupação dos terrenos de cotas altas, em detrimento dos considerados alagáveis ou alagados, de cotas baixas que apenas eram contornados em vez de saneados.

Com os processos migratórios e de crescimento vegetativo da população houve a necessidade de ocupação destes últimos, sem qualquer infra-estrutura e serviços urbanos instalados, passando a concentrar a população de mais baixo poder aquisitivo. Essa forma de urbanização desigual intra-urbana expressa a segregação sócio-espacial, reveladora da existência de áreas ocupadas por grupos oriundos de diferentes classes sociais, que vivem materialmente em condições e níveis de qualidade de vida opostas.

No que se refere à renda per capita média dos habitantes no município de Belém, a mesma cresceu 15,82%, passando de R\$ 271,04 em 1991 para R\$ 313,93 no ano de 2000. Já, a pobreza (medida pela renda domiciliar per capita inferior a R\$

---

<sup>15</sup> As Bacias Hidrográficas que contribuem na formação do espaço físico de Belém são as seguintes: Pratiqara, Outeiro, Anani, Paracuri, Cajé, Mata Fome, Val-de-Cães, Una, Reduto, Tamandaré, Estrada Nova, Tucunduba, Aurá e Murutucu.

75,50, que equivale à metade do salário mínimo vigente em 2000) aumentou 2,74%, passando de 29,2% em 1991 para 30,0% no ano de 2000, bem como, a desigualdade social como mostra o Índice de Gini, que passou de 0,60 em 1991 para 0,65 em 2000.

**TABELA 02: INDICADORES DE RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE EM BELÉM – 1991-2000.**

<b>Indicadores</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Renda per capita Média (R\$ de 2000)	271,0	313,9
Proporção de Pobres (%)	29,2	30,0
Índice de Gini	0,60	0,65

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Já, no que diz respeito a acessibilidade aos serviços de água encanada, energia elétrica e coleta de lixo em Belém, verifica-se um acréscimo, passando de 74,8% para 81,1%, de 99,0% para 99,5% e de 84,6% para 96,0% do ano de 1991 a 2000.

**TABELA 03: SERVIÇOS BÁSICOS DE SANEAMENTO EM BELÉM**

<b>Acesso a Serviços Básicos</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Água Encanada	74,8	81,1
Energia Elétrica	99,0	99,5
Coleta de Lixo	84,6	96,0

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Diante desse contexto se buscará identificar se a concepção de planejamento norteadora da intervenção da PMB no período de 1997-2004 no igarapé Tucunduba, mais especificamente nas comunidades do Riacho Doce e Pantanal,

que é uma área considerada insalubre que apresentava e ainda apresenta problemas típicos de áreas urbanas segregadas social e economicamente, apresenta parâmetros da nova tendência de planejamento participativo.

### **3. INTERVENÇÃO URBANÍSTICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM NO IGARAPÉ TUCUNDUBA – 1997/2004**

No contexto capitalista de mundialização do capital, marcado pela reestruturação produtiva do grande capital nacional e internacional e pelas metamorfoses do trabalho, experiências como as de PDL aparecem como uma alternativa de reversão das mazelas sociais decorrentes destes processos, revelados pelo quadro de segregação sócio-espacial, de pobreza e miséria de grupos sociais empobrecidos da sociedade. O desenvolvimento local ganhou destaque neste contexto, tendo as experiências consideradas exitosas passado a difundir uma nova conformação no processo de organização e atuação pública como: gestão democrática ou participativa, autogestão, co-gestão etc. (COSTA, 2004). Essas experiências, que passaram a ser implementadas a partir da década de 1990, principalmente por grupos políticos de centro-esquerda, levaram em consideração a organização de formas de gestão democrática, mediante a incorporação de desenhos organizativos e alternativas de gestão distintas do modelo tradicional tecnocrático.

Contudo, vale ressaltar que a (re) valorização da perspectiva local não pode ser vista como um discurso que surgiu somente entre os agentes endógenos e progressistas, mas também faz parte do pensamento de instâncias, de grupos externos e hegemônicos e de escolas superiores, que vislumbram um desenvolvimento local de viés estratégico, ligados aos interesses do mercado global (BRAGA, 2001). Logo, as diretrizes do desenvolvimento local variam de acordo com as correlações de força dos atores sociais, a abordagem teórica sobre a cidade

e a própria concepção de desenvolvimento, construindo um encadeamento de políticas públicas urbanas distintas e, do mesmo modo, agregadas.

Dito em outros termos, o caráter alternativo do desenvolvimento local pode escamotear possíveis conflitos, em função das concepções divergentes que o mesmo pode assumir, de acordo com os interesses políticos em vigor. Nesse sentido a PMB, no período de 1997-2004, propôs um desenvolvimento local de cunho reformista, que buscou inserir a cidade dita “ilegal” que sempre esteve à margem das políticas urbanas em Belém, sendo também um mecanismo para se potencializar as forças políticas das chamadas áreas de ocupações.

A PMB buscou reorientar sua intervenção visando os interesses das classes expropriadas dos meios de produção vítimas da segregação sócio-espacial urbana, em contraposição aos interesses vigentes nas estruturas estatais, atreladas ao grande capital sob a hegemonia de diretrizes emanadas das agências multilaterais (FMI, BID etc.), assim como desenvolver uma proposta de construção social de um PDL, que contribuiria para o fortalecimento de forças políticas imprescindíveis à consolidação de uma nova matriz de planejamento do desenvolvimento urbano. Para concretização desta proposta por parte da PMB havia uma crença na aptidão da comunidade local para sustentação deste projeto alternativo de desenvolvimento.

Assim, a construção do PDL sugeriu uma matriz inovadora de política pública para a cidade que abrangesse não somente o urbano, ou o local, mas que também estivesse vinculado com prováveis mudanças em nível nacional, como pode ser visualizado abaixo,

[...] [O PDL] [...] mesmo estando limitado a uma realidade micro, deve refletir as dinâmicas estabelecidas nas várias escalas: local-regional-nacional-global e em se tratando da Amazônia, a especificidade de processos desencadeados [...], que representam a emergência de desafios urbanos para a região (BELEM, 2001b, p.15).

### 3.1. EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO URBANO EM BELÉM COM ÊNFASE NO PROJETO TUCUNDUBA

A cidade de Belém com uma população, segundo o censo 2000, de 1.794.981 habitantes vivencia os dilemas apresentados pelas grandes cidades capitalistas como o problema do desemprego; a prevalência de áreas sem infra-estrutura ocupadas por contingentes de trabalhadores empobrecidos; a precarização e privatização dos serviços públicos decorrentes da política neoliberal imposta por governos que implementam práticas assistencialistas causadoras de grande dívida social e que excluem a população de participarem do planejamento, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas.

Tal situação histórica passou a ser alvo de preocupação prioritária a partir do ano de 1997, quando um governo de esquerda, representado pela Frente Belém Popular (FBP) ganhou as eleições municipais passando a investir na luta pela efetivação dos direitos de cidadania com o desenvolvimento de processos de participação popular e controle social da gestão pública<sup>16</sup>.

A FBP escolheu, em seu Programa de Governo, como um dos eixos prioritários de suas ações a política pública de saneamento ambiental, em consequência do histórico de demandas sociais não acatadas pelo poder público em suas diferentes esferas. Com estas ações, o governo pretendeu reverter a visão técnico-operativa fragmentada e setORIZADA do planejamento urbano municipal, introduzindo o chamado planejamento participativo e de gestão da cidade, segundo o ideário da Reforma Urbana, centrado em valores democráticos.

A PMB, a partir de 1997, buscou desenvolver um plano de governo com base nos seguintes princípios programáticos: **participação popular, transformação da cultura política local, democratização do Estado e inversão de prioridades**. A escolha destes princípios consistiu na atenção às necessidades humanas e não na lógica do mercado, abrindo espaço para a inclusão de parcelas da

---

<sup>16</sup> O conteúdo deste item foi desenvolvido com base nos seguintes documentos oficiais: Os desafios da gestão municipal democrática-Belém 1997-2000: desenhando a cidade do terceiro milênio; Mensagem da Prefeitura de Belém à Câmara Municipal - 2001 e Relatório de Atividades-1997/2000; Estudo de Caso Tucunduba: Urbanização do Igarapé Tucunduba; Projeto de Dragagem e Revestimento do Canal do Tucunduba; Programa de Gestão dos Rios Urbanos: Projeto de Recuperação e Urbanização da Bacia do Tucunduba e PDL-RDP.

população antes deixadas à margem das oportunidades e de bens e serviços socialmente produzidos (MARTINS, 2000). Vale ressaltar que esses princípios estavam organicamente vinculados, aplicando-se de forma simultânea, e estavam estabelecidos na agenda conceitual e política sobre alternativas da Reforma Urbana no Brasil, emergente na segunda metade de 1980.

Para operacionalização do princípio da participação popular, foram propostas as seguintes instâncias organizativas: *deliberativa* (OP); *fiscalizadora* (Comissão de Fiscalização e Acompanhamento das Obras – COFIS); *de co-responsabilidade na implantação ou administração de investimentos e de monitoramento e avaliação das ações de governo* (Conselhos Setoriais).

Através do OP (instância deliberativa) os agentes sociais da cidade optavam pelos investimentos públicos, sendo que para cada projeto eleito pela comunidade era constituída uma COFIS (instância fiscalizadora) que acompanhava e fiscalizava a aplicação dos recursos financeiros empregados. Durante as várias assembléias do OP foram definidas as seis marcas de governo<sup>17</sup> que constituíam objetivos, estratégias, metas ampliadas de desenvolvimento e ação, cuja implementação requeria ação conjunta de diversos setores de forma complementar e integrada. São elas: *Dar um Futuro às Crianças e Adolescentes*, *Saúde para todos*, *Transporte Humano*, *Revitalizar Belém*, *Participação Popular* e *Sanear Belém* (Id., 2000).

---

<sup>17</sup> O termo “marca” adveio do planejamento participativo e se referia às questões centrais, relevantes na proposta de governo, sendo que por meio delas estava a identidade que o governo propunha para ser reconhecido pelo imaginário popular. A marca **Dar um Futuro às Crianças e Adolescentes** tinha como ações o Programa Familiar para Educação e o Bolsa Escola; a **Saúde para todos** o investimento no setor de urgência e emergência, no Programa Família Saudável e na expansão da rede de serviços em geral e na construção de formas de controle social da gestão desses serviços; a **Sanear Belém** a drenagem e controle de alagamentos, produção e distribuição de água potável, tratamento do esgoto sanitário, coleta e destinação do lixo e aterramento e revestimento de vias; a **Revitalizar Belém** as ações organizadas segundo vertentes: Centro Histórico e Restauração de Patrimônio, Reestruturação da Orla, Praças e Áreas Verdes, Cultura e Lazer, Ordenamento de Feiras e do mercado Informal, Revitalização Econômica, Promoção da Moradia e urbanização de Áreas Ocupadas; a **Transporte Humano** o Transporte Coletivo, o Pedestre e o Ciclista, Sistema Viário e Corredores, Racionalização do Trânsito e Segurança; e a **Participação Popular** o OP, COFIS, Co-responsabilidade na Administração ou na Implantação, Conselhos Sociais e Congresso da Cidade (Id., 2000).

A radicalização das práticas de gestão participativa foi centrada: a) no desenvolvimento de um programa de controle social que potencializou o Congresso da Cidade, enquanto espaço de planejamento, de participação popular e de controle social; b) em um processo de mobilização e transformação cultural através do qual as entidades organizadas e os cidadãos individuais podiam discutir e definir as Políticas Públicas Municipais; e c) deliberação sobre a aplicação do orçamento municipal. A partir do ano de 2000 essas práticas foram consolidadas através dos Congressos Distritais, Temáticos e Setoriais, como, por exemplo, da Juventude, Mulheres, Homossexuais, Portadores de Necessidades Especiais, Índios e Negros. O investimento na mobilização e organização popular ou comunitária potencializaria esse processo em curso na cidade, assim como prepararia os agentes sociais locais para uma inserção mais qualitativa e ativa nos fóruns de discussão, debate e decisão sobre a cidade.

As ações da PMB buscavam estabelecer novas orientações e procedimentos de enfrentamento aos desafios impostos pela lógica capitalista de constituição do urbano, diminuir os efeitos das precárias condições de infra-estrutura, visando melhorar as condições de vida dos grupos sociais pauperizados, e a construção de uma nova cultura política, pautada na participação popular no processo de gestão da cidade, com a implementação de políticas públicas, de caráter estruturante, que priorizassem a inclusão social.

Essa escolha implicava na renúncia de fórmulas já consolidadas e/ou dominantes de planejamento e gestão pública, que, em vez de unificar, produziam cidades excludentes, fragmentadas e segregadas e, que adotavam a postura do planejador distanciada dos agentes sociais locais. Contrariamente a isto, buscou-se considerar, mesmo com limitações, já que é um processo de construção de médio e longo prazos, a prática do (re)conhecimento do outro (desejos, expectativas, diversidades, necessidades), assim como, o estabelecimento de trocas constantes de saberes entre os agentes envolvidos sobre a intervenção na localidade (determinantes, limites e potencialidades).

Com a implementação de um novo modelo de planejamento e de gestão pública pela PMB, as práticas participativas construídas pelos sujeitos historicamente excluídos viabilizavam a construção de uma nova cultura ídeo-política capaz de gestar um outro projeto de sociedade, contrário ao modelo hegemônico fundado pelo grande capital.

Ao assumir o Governo de Belém a partir de 1997, a prefeitura prosseguiu no desenvolvimento de determinadas ações de infra-estrutura urbana, iniciadas desde 1993 no governo de Hélio Gueiros, como os projetos **Infra-Marco**, tendo como objetivo a drenagem da baixada do bairro do Marco através da retificação, revestimento e pavimentação das vias marginais dos canais da Angustura, Leal Martins, Timbó e Vileta, com investimento de R\$ 22 milhões (vinte e dois milhões de reais) e **Habitar Brasil**, iniciado em 1996, que previa serviços de drenagem dos canais da Gentil Bittencourt, Mundurucus, Cipriano Santos e Santa Cruz, num valor de R\$ 6 milhões (seis milhões de reais) para serem aplicados até 21/01/1997.

Estes projetos estavam inseridos na intervenção de macrodrenagem da Bacia do Tucunduba que priorizavam o revestimento dos canais em concreto, através de convênios firmados em 1992/1993 com a CAIXA e que foram prorrogados. Cabia aos gestores que assumiam o governo a conclusão dos mesmos, caso contrário, o poder municipal ficaria em situação de inadimplência e, portanto, incapaz de contratar novos financiamentos para o município de Belém junto a este órgão.

Após a análise dos resultados destes projetos, em relação aos aspectos de engenharia, foram percebidas falhas técnicas de concepção ao serem constatadas que as ações de macrodrenagem estavam previstas somente para os canais intermediários ou secundários e não para o canal ou igarapé principal da referida Bacia, desconsiderando os vetores de jusante à montante que não contribuíam para o fim dos alagamentos na área; e ainda, estas ações reduziam-se ao problema de assoreamento do leito d'água de maneira parcial e imediato, sem resolver a condição de insalubridade das moradias construídas em toda a extensão da Bacia e

sem abordar o remanejamento e reassentamento daquelas localizadas sobre o leito do igarapé.

A ineficácia constatada dessas ações impôs mudanças na concepção do projeto a partir de 1997, começando pelo estabelecimento de uma comissão de estudos para assuntos de intervenção pública local na Bacia do Tucunduba, tendo em vista redimensionar as intervenções até então realizadas na referida Bacia, ajustando agora o processo de macrodrenagem para a intervenção de jusante à montante.

Os trabalhos realizados por esta comissão foram desenvolvidos no período de junho a setembro de 1997, através de esforços conjugados entre a comunidade (o grau de receptividade pôde ser considerado satisfatório decorrente da mobilização efetuada com as lideranças comunitárias) e a equipe técnica da Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN) em conjunto com a Universidade Federal do Pará (UFPA), formada a partir da contratação de estagiários do curso de engenharia sanitária sob orientação do professor Antônio Malaquias Pereira, o que resultou numa nova versão do projeto de drenagem e revestimento do igarapé Tucunduba em outubro deste ano (PMB, 1997).

Vale ressaltar que os estudos envolveram a confecção de plantas baixas, aerofotos, além do levantamento sócio-econômico das famílias residentes nas áreas de intervenção do referido projeto, realizado sob a coordenação de Voyner Ravena Cañete, a partir de fevereiro de 1998.

Com base nestes estudos foi elaborado, em 2000, o Programa “Gestão dos Rios Urbanos: Belém Cidade dos Rios”, ancorado no Programa de Gestão Urbana (PGU) da Organização das Nações Unidas (ONU) para a América Latina e Caribe, coordenado mundialmente pelo CNUAH/HABITAT e financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Na gestão dos rios urbanos o PGU atua como consultor em 130 países. O caráter inovador que foi impresso ao Projeto Tucunduba, após sua revisão, foi determinante para o reconhecimento e premiação pelo PGU da ONU, credenciando Belém não só a fazer parte da rede

internacional de cidades que desenvolviam processos de gestão participativa, como também a fazer parte da Rede Norte/Nordeste, inserida na Coordenação Regional para a América Latina e Caribe, com sede em Quito (Equador) (PMB, 1999).

A diferenciação entre os parâmetros da concepção anterior e a que foi introduzida, pode ser visualizada no quadro construído com base nos dados contidos na descrição técnica que compõe a justificativa desta nova proposta do projeto de intervenção.

**TABELA 04: CONCEPÇÕES DO PROJETO TUCUNDUBA**

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>CONCEPÇÃO ANTIGA</b>	<b>CONCEPÇÃO NOVA</b>
<b>Revestimento do canal ou igarapé</b>	Em placas de concreto	Em grama
<b>Talude do canal ou igarapé</b>	Inclinação de 1V:2H/1V:1,5H com berma de 3m/4m, com grande movimento de terra avançando sobre a calha do canal	Inclinação de 1V:2H/1V:3H, com pouco movimento de terra, acompanhando muitas das vezes o próprio talude natural
<b>Ciclofaixas</b>	Não possuía	Incluído
<b>Distância projetada para o canal na primeira fase</b>	Da Av. Perimetral da Ciência até a Rua Lauro Pessoa (1.000m)	Da Av. Perimetral da Ciência a Rua S. Domingos (1.250m)
<b>Vias marginais</b>	15m de largura, incluindo calçadas	12m de largura, incluindo calçadas, pois além de se tratar de via local, já que as vias estruturais na região são as vias Perimetral da Ciência

			e a José Bonifácio, sua função maior é garantir as margens do Canal desocupadas e permitir a manutenção do mesmo.
<b>Urbanização das Margens</b>	<b>das</b>	Não existia	Criação de espaços de lazer e geração de renda e trabalho
<b>Drenagem</b>		Prevista drenagem superficial e profunda de até 60m das ruas que terminam as marginais do canal	Foi ampliada esta meta até onde se faz necessária uma drenagem mais eficiente destes trechos

FONTE: Descritivo Técnico e Justificativa do Projeto Tucunduba. Julho, 2000.

Percebe-se que a mudança de concepção foi relevante e seus resultados são revelados pela intervenção passar a se dar da área a jusante para montante do canal pela manutenção de suas condições naturais, desobstrução do leito, replantio do talude natural, construção de pontes, passarelas ou portos, integração viária da Bacia e pela garantia de permanência da navegabilidade do canal, já que o fluxo de passageiros e mercadorias aparecia como um dos vetores do desenvolvimento local nas áreas de sua abrangência. Todavia, essa possibilidade seria afetada se o mesmo fosse revestido em concreto como era previsto da concepção original.

A PMB, com a nova versão do Projeto Tucunduba, buscou responder às demandas das famílias residentes em áreas desprovidas de infra-estrutura, ao mesmo tempo em que concretizava um novo conceito de desenvolvimento urbano fundamentado no desenvolvimento econômico local, que buscava a valorização da identidade cultural e da tradição econômica de utilização de rios e igarapés como vias de escoamento da produção, constituindo-se em uma prática com condições de replicabilidade.

**FOTO 02: NAVEGABILIDADE NO IGARAPÉ TUCUNDUBA**

FONTE: PMB, 2001

O projeto previa a execução de obras de retificação e revestimento do igarapé em gramínea, indenização de imóveis, implantação de redes de drenagem nas vias principais e transversais, pavimentação das vias marginais, calçadas, construção de duas pontes, dois portos marítimos, implantação de iluminação pública e rede de telefonia.

A execução destas obras no canal ou igarapé, numa extensão de 3.350 metros, foi dividida em três etapas: 1ª) abrangia 1.250 metros do canal, estendendo-se da Avenida Perimetral até a Rua São Domingos; 2ª) abrangia 1.100 metros do canal até o canal da Gentil Bittencourt e a 3ª) correspondia a uma extensão de 1.000 metros até o canal da Vileta.

Essa nova versão teve um orçamento total no valor de R\$ 9.882.000,00 (nove milhões, oitocentos e oitenta e dois mil reais), dos quais 73% dos recursos eram oriundos de empréstimos junto ao FGTS, administrado pelo Conselho Curador do FGTS e pela CAIXA e 27% com contrapartida da PMB (PMB, 1999).

Foi nesse contexto institucional em Belém que se apresentou o Projeto Tucunduba, com uma nova concepção envolvendo parceiros como a CAIXA, a UFPA, Organizações Não - Governamentais (ONG) e lideranças residentes na área de intervenção, com o objetivo geral de revitalizar as áreas alagáveis da Bacia do

Tucunduba mediante intervenções físicas e ambientais (com inclusão social dos moradores residentes no entorno); geração de trabalho e renda (estimulando a permanência no local); e gestão participativa na conservação do bem público (PMB, 1999). As ações de saneamento na referida Bacia passaram a ser prioridade da marca “Sanear Belém”, coordenadas pela SESAN, em conjunto com as demais secretarias municipais.

A Bacia abrange os bairros Universitário, Terra Firme, Guamá, Canudos e Marco que pertencem aos Distritos Administrativos do Guamá (DAGUA), de Belém (DABEL) e Entroncamento (DAENT). Conforme o Censo 2000, estes bairros têm uma população aproximada de 161.499 habitantes, sendo o mais populoso o Guamá, enquanto o da Terra Firme/Montese ocupa a segunda colocação, como demonstra o quadro abaixo:

**TABELA 05: EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA NOS BAIRROS DA BACIA DO TUCUNDUBA**

Bairros	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Guamá	13.885	23.400	55.764	83.128	90.252	102.161
TerraFirme/ Montese	-----	4.210	10.075	28.281	31.190	63.267
Universitário	-----	-----	-----	-----	-----	2.628
Canudos	11.975	15.686	13.155	15.143	12.924	14.617
Marco	26.286	40.550	59.170	72.209	67.571	63.823

FONTE: IBGE, Censos 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

O igarapé ou canal do Tucunduba, um dos formadores da Bacia de mesmo nome, é a área físico-territorial de intervenção dessa nova versão do Projeto Tucunduba e se constitui em um espaço de segregação sócio-espacial da cidade, constituído por áreas privadas e institucionais<sup>18</sup>, ocupadas por famílias de trabalhadores empobrecidos onde foram protagonizados conflitos fundiários pelo direito à moradia e à infra-estrutura urbana. Estes conflitos envolviam e/ou envolvem, principalmente, a UFPA, que era proprietária de grande parte das terras ocupadas. Nesse cenário, ainda em meados da década de 1980 do século passado, foi organizado o Movimento pela Titulação e Urbanização do Tucunduba (MOTUAT), coordenado pela Comissão dos Bairros de Belém (CBB)<sup>19</sup>, em função das reivindicações pela titulação das terras, então de propriedade da UFPA, em favor dos ocupantes e pela priorização de intervenções urbanísticas públicas de caráter infraestrutural.

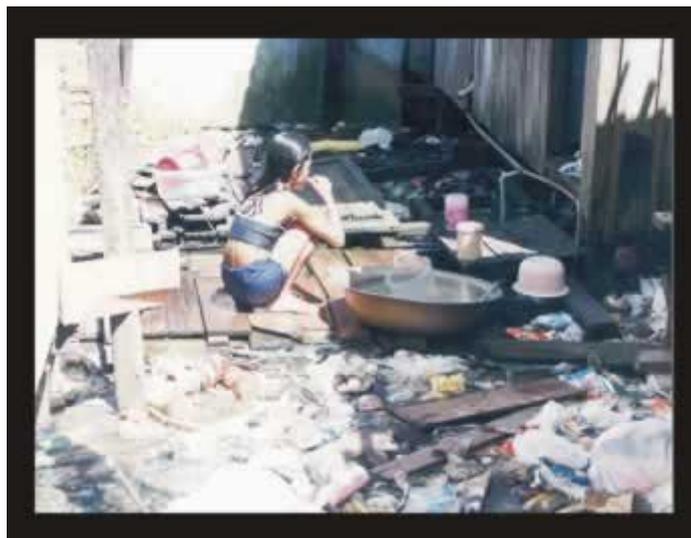
Essa área é marcada pela concentração de moradias inadequadas, do tipo palafitas, construídas sobre cursos d'água (igarapés e igapós), onde são insuficientes ou inexistem serviços básicos de saneamento (drenagem e tratamento dos esgotos domiciliares, industriais e comerciais), fornecimento de água, coleta e tratamento de lixo.

### **FOTO 03: CRIANÇA NO MEIO DO LIXO**

---

<sup>18</sup> Áreas que compõem o chamado “cinturação institucional” já referido no item anterior.

<sup>19</sup> Entidade geral das associações de moradores e centros comunitários dos bairros de Belém, criada em 1979.



FONTE: PMB, 2001.

Com seus próprios recursos, as famílias ocupantes começaram a “amansar a terra” abrindo acessos sob pontes e construindo casas do tipo “palafitas”. Este processo avançou e as mesmas começaram a abrir vias internas de acesso, sem qualquer tipo de arruamento e desarticulada do sistema viário principal e a aterrar, o que era originalmente várzea, com serragens de madeira e caroços de açaí, mas isto era insuficiente para resolver os problemas de alagamentos e inundações provocadas pela ação das marés e das chuvas constantes.

Em face dessas dificuldades, foram se consolidando movimentos populares em diferentes bairros de Belém, que passaram a denunciar as precárias condições de vida nesses espaços urbanos e a reivindicar investimentos públicos para a implantação de serviços infra-estruturais e sócio-culturais (rede de esgoto, saneamento, arruamento, transporte coletivo, educação e saúde).

A demonstração dessa situação social vivida pelos moradores, bem como a reivindicação por melhorias de condições de vida material é assim apresentada

[...] a gente se organizou, lideranças começaram a se organizar na questão da reivindicação da macrodrenagem do Igarapé do Tucunduba, evitando que se transformasse num canal a exemplo do projeto UNA, que deram errado, [...] já que a economia daqui é baseada do que se traz do interior.(R. A – morador e liderança do Tucunduba).

A situação de pobreza da maioria das famílias residentes nessas áreas é caracterizada pelo desemprego, pela informalidade do trabalho realizado, pela baixa

escolarização, pelos altos índices de violência e criminalidade, revelando-se um ambiente urbano com baixa sustentabilidade, comprometedor das condições de vida e propiciador de processos que inviabilizam a efetivação de alternativas de inclusão social e econômica.

Entre as ações complementares a serem implementadas pelo poder público municipal, simultaneamente à execução das obras do Projeto Tucunduba, foi proposto o PDL-RDP para dar continuidade às obras físicas do projeto e contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias que ali residiam. Assim como o Projeto Tucunduba, à proposta de um PDL pela PMB, a partir de 2001 buscou o desenvolvimento de ações voltadas para a reversão do quadro de insalubridade em que vivem os moradores no entorno deste igarapé, mais precisamente, das comunidades Riacho Doce e Pantanal, que será objeto de análise no próximo item.

### 3.2. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NAS ÁREAS RIACHO DOCE E PANTANAL

A PMB estabeleceu como princípio e diretriz norteadora principal da intervenção na área do Tucunduba a **política municipal de participação popular**, trabalhada de modo transversal pelas secretarias envolvidas e pelas famílias dos moradores residentes na área do PDL-RDP. O referido princípio teve como objetivo garantir o acesso destas famílias às decisões concernentes a todas as atividades desenvolvidas pelo Plano e no processo de gestão das políticas públicas propostas para o conjunto da cidade de Belém (COSTA, 2004).

O PDL-RDP foi estruturado numa perspectiva de construção de metodologias de participação comunitária baseada nos princípios estabelecidos pelas Diretrizes Programáticas orientadoras da gestão do governo municipal, que são: a) **o desenvolvimento local**; b) **a participação popular e organização comunitária**; c) **conhecimento e reconhecimento das identidades sócio-**

**culturais; d) regularização fundiária e e) padrões e procedimentos próprios da localidade objeto de intervenção** (PMB, 2001b).

A proposta de construção do PDL-RDP, com participação dos agentes sociais envolvidos no processo, resultaria no acesso às instâncias de decisão, na incorporação de contribuições ao Plano, na participação das famílias nos subprogramas da área social, ou seja, não somente na participação e controle social em todas as fases de elaboração, execução e avaliação do plano, mas também na extensão para as políticas públicas da cidade. O desafio da PMB ao propor o PDL estava situado na construção de uma nova forma de intervir no processo de urbanização, a fim de ultrapassar obstáculos decorrentes de formas modernizantes e hegemônicas de dominação econômica e política vigentes (Id., 2001b).

A realização de um PDL, construído socialmente, representaria a possibilidade de fortalecimento das forças políticas necessárias à consolidação de uma nova concepção de planejamento urbano, contrária aos modelos até então adotados, ancorada na inclusão de agentes sociais subalternizados nos espaços da cidade, para que fossem reconhecidas como partes constitutivas da identidade da cidade e possuidoras de história a ser revelada. Para atingir esses objetivos a PMB buscou trabalhar a intersetorialidade e a interdisciplinariedade, ou seja, a articulação de ações específicas de cada política pública municipal, almejando superar a visão técnico-operativa fragmentada dos órgãos do governo municipal e atender às reais necessidades dos moradores da cidade (COSTA, 2004).

A proposta do PDL-RDP original era executada pela PMB, através da Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (SEGEP), da SESAN e da Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA). Além destes, havia o envolvimento de outros órgãos municipais ligados à política de desenvolvimento urbano, isto é, havia uma articulação interinstitucional e interdisciplinar, a fim de que fossem criadas as condições necessárias à implementação do projeto em questão com a garantia da inserção e do engajamento das comunidades locais na rede institucional, procurando capacita-la para utilização dos recursos da educação,

saneamento, meio ambiente, cultura e lazer, moradia digna e capacitação profissional, entre outros (PMB, 2001b).

Essa articulação pôde ser alcançada, segundo afirmava o secretário de saneamento da época Eduardo Passeto ao dizer que a integração de ações entre as secretarias municipais significou um avanço no processo de execução das ações públicas, como por exemplo, na área de urbanização, meio ambiente e infraestrutura, assim como “a intervenção integrada e conjunta da Prefeitura facilitou o andamento de obras e serviços prestados à população local”. Sendo assim, a perspectiva do desenvolvimento econômico na área de intervenção estaria subordinada aos aspectos sócio-culturais mediante a criação de mecanismos de revitalização econômica local.

A participação dos agentes sociais no PDL-RDP constituiria a garantia do acesso às instâncias decisórias, na incorporação de suas contribuições ao Plano e na participação das famílias nos cinco subprogramas que compõem o projeto social desenvolvido no Plano. Logo, a intervenção urbanística do PDL-RDP visava potencializar a organização espacial já estabelecida, por meio da integração dessas localidades às áreas circunvizinhas e também na qualificação das condições de vida da população local mediante a implantação de infra-estrutura básica, equipamentos urbanos, além de novas unidades habitacionais (Id., 2001b).

Para o desenvolvimento da proposta de planejamento participativo de intervenção no espaço urbano destas localidades foi considerada uma nova divisão do trabalho dos técnicos de nível superior, que se deu com a formação de uma equipe multidisciplinar, constituída de profissionais de diferentes formações acadêmicas como: assistentes sociais, arquitetos e urbanistas, advogados, economistas, engenheiros civil, sanitaria e florestal, geógrafo, geólogo, entre outros. Essa nova divisão buscou ultrapassar as práticas isoladas comuns de especialistas ou peritos que marcaram e ainda marcam, a concepção de planejamento considerado tradicional, tendo em vista a integração das atividades, a interação cotidiana dos profissionais e o trabalho conjunto das equipes burocrático-

administrativas e técnicas. Esta experiência resultou na acumulação de práticas profissionais capazes de superar a dicotomia entre as concepções do trabalho físico e do trabalho social, garantindo o princípio da indissociabilidade entre os mesmos (COSTA, 2004).

Tanto as ações do projeto físico como as do social foram discutidas pelo conjunto dos profissionais envolvidos, como por exemplo, o trabalho de campo realizado por técnicos de diferentes áreas de conhecimento foi operacionalizado através da formação de grupos interdisciplinares. A preocupação de evitar a dicotomia também foi refletida na escolha das instalações físicas para execução das atividades do Plano, recaindo na definição de um prédio de uso comum dos técnicos, de tal modo que todos os envolvidos acompanhassem o desenvolvimento das atividades exercidas por cada um deles e reconhecessem, mutuamente, os saberes específicos de cada um (Id.,2004).

Estes pressupostos teórico-metodológicos fundamentaram as ações propostas de aproximação com as famílias envolvidas, que visavam, em última instância, a consolidação do processo de tomada de decisão coletiva pelas mesmas. A adoção deste princípio exigiu o redimensionamento dos procedimentos metodológicos e técnicos de abordagem com as mesmas e com as organizações sociais já existentes nas áreas objeto de intervenção. Estes, em grande medida, foram assentados na atenção para com o universo de representações dessas famílias e organizações no desenvolvimento de práticas e/ou rituais relacionados à diferentes processos sociais.

Isso pode ser evidenciado a partir dos seguintes relatos:

[Nós tivemos] um relacionamento de igual para igual com a comunidade, (...) teve toda uma metodologia de aproximação com a comunidade, (...) não foi uma coisa de cima para baixo... (C.M - Assistente Social do PDL- RDP).

(...) os mutirões de limpeza realizados em parceria, isto é, os técnicos do projeto e a comunidade foram fundamentais para o processo

pedagógico participativo e para a educação ambiental (E.P - Ex-Secretário Municipal de Saneamento).

Para informação, discussão e deliberação sobre a referida intervenção na área a equipe multiprofissional adotou técnicas de **consultas sociais** às famílias atendidas, que consistiam em reuniões, assembléias e encontros organizados visando a troca de informações, tomada de decisões e a adesão formal através da assinatura de “termos de adesão” pelas famílias residentes na área do PDL. O primeiro procedimento das consultas sociais abrangeu o **plano das mediações**<sup>20</sup>, desenvolvido através de reuniões e oficinas com entidades, instituições e lideranças locais, que foram realizadas durante a fase de elaboração do projeto executivo, no período de maio a agosto de 2001 (PMB, 2003).

A organização social e política dos moradores residentes teve início durante uma das fases do processo de ocupação em meados de 1990, sendo institucionalizada com a formação do Centro Comunitário Riacho Doce e com a Associação de Moradores Unidos do Pantanal. Contudo, mesmo existindo um processo de organização já consolidado, as ações eram fragmentadas, havendo a falta de articulação entre estas entidades e a fragilidade das mesmas quanto à capacidade de ampla mobilização para ser exercida a fiscalização dos procedimentos e das obras em andamento.

Os moradores destas áreas não tinham a tradição política do exercício da participação em associações de moradores, fato identificado pelo Programa Família Saudável, onde apenas 7% dos moradores participavam de entidades comunitárias, enquanto 62% participavam de grupos religiosos, dado o número considerável de instituições religiosas (12) atuantes na área (Id.,2003 ). Esta carência de participação dos moradores nos trabalhos desenvolvidos pela comunidade e,

---

<sup>20</sup> No âmbito do PDL, entende-se **mediação** como um processo pedagógico transformador da realidade, configurando-se como parte integrante da interlocução entre as várias instâncias sociais e políticas da sociedade. Os mediadores eram os interlocutores entre o poder público e as famílias atingidas.

consequentemente, na gestão de políticas públicas da cidade pode ser demonstrado com o seguinte relato:

[...] A primeira conquista da comunidade, além da macrodrenagem do Igarapé do Tucunduba,... [foi] a família saudável, o colégio Edson Luís, mesmo a comunidade não estando acostumada a participar duma gestão, decidir com o governo. O OP para eles era uma novidade e era descrédito... ((R. A – morador e liderança do Tucunduba).

Para a aproximação com as entidades e lideranças comunitárias das referidas áreas, a equipe técnica do PDL buscou identificar os vários planos da vida social desses agentes e agências que foram classificados como:

a) lideranças formais (dirigentes de Associações de Bairro, Centros Comunitários, Igrejas, Clubes, Comunidades e Instituições que estejam formalmente constituídas e residentes na área de intervenção e no entorno do projeto);

b) lideranças informais (emergentes de lutas específicas, grupos culturais, esportivos, prestação espontânea de serviços à comunidade, moradores antigos que sejam referência);

c) agências mediadoras (Igrejas, Associação de Moradores, Centros Comunitários, Clubes Sociais e Esportivos, Conselhos Gestores, Conselhos Escolares, Escolas, Creches, Unidades de Saúde, Agências de Administração, Instituições Públicas, Comunidades Religiosas que estejam formalmente constituídas) (PMB, 2003).

Os critérios que foram utilizados pela equipe na identificação dos planos da vida social são:

a) mapeamento das agências por tipo de serviços prestados à comunidade (religiosos, educacionais, assistenciais, prevenção de doenças);

b) mapeamento dos agentes por tipos de serviços prestados à comunidade (lideranças comunitárias, organizadores de atividades recreativas, fornecimento de plantas medicinais, parteiras, moradores antigos que são referência na comunidade), por cargos/funções desempenhadas nas instituições e entidades públicas ou

privadas (diretores de escolas, coordenadores pedagógicos, professores, membros dos conselhos gestores e administrativos, profissionais que atuam em projetos específicos na área de intervenção e parlamentares), por categorias ocupacionais (agentes comunitários de saúde, agentes de combate a dengue, pastores evangélicos, músicos) (PMB, 2001b).

Com o processo de identificação e classificação obteve-se o número de 98 agentes comunitários, sendo 59 mulheres e 39 homens. Dos mediadores residentes nas áreas obteve-se 54 representantes do Riacho Doce e 15 do Pantanal. Também foram identificados 29 (vinte e nove) agentes que atuavam ou tinham influência em uma das áreas objeto de intervenção. Já, o número de agências mediadoras chegava a 42 (quarenta e duas).

Para discussão sobre o PDL também foi considerado importante envolver as agências de organização social localizadas na área de entorno do projeto, já que a intervenção proposta interferiria diretamente na dinâmica social do entorno destas áreas. Logo, nas etapas de elaboração do PDL tanto os agentes como as agências foram acionados para participar através de assembléias deliberativas, totalizando um universo de 14 representantes.

As atividades realizadas em conjunto com as lideranças facilitaram o entrosamento entre as duas comunidades, o que possibilitou o processo de discussão e integração como forma de se evitar possíveis disputas por serviços a serem implementados. Sendo assim, o envolvimento dos agentes sociais na elaboração do PDL foi indispensável para se produzir o diagnóstico das áreas de intervenção, mapear as lideranças formais e informais, planejar e elaborar os subprogramas, discutir e decidir sobre as propostas de intervenção urbanísticas e de todas as atividades a serem desenvolvidas pelo Plano.

O outro procedimento das consultas sociais se deu mediante o **plano individual**, realizado com as famílias através de visitas domiciliares, objetivando a apresentação da equipe técnica e das atividades a serem desenvolvidas, bem como a sensibilização das mesmas para participarem das assembléias a serem realizadas por

ruas e quadras. No período de fevereiro - março de 2002 foram visitadas as 1.537 famílias residentes nas duas áreas de intervenção. Um outro procedimento se deu por meio do **plano coletivo**, com as oficinas realizadas por rua e quadra para apresentação da proposta do plano e para a eleição dos representantes das famílias para compor o Conselho de Fiscalização e Monitoramento (CFM).

Foram realizadas nesse período de fevereiro e março de 2002, 20 (vinte) assembléias de rua/quadra para exposição do plano às famílias e, conseqüente, assinatura do termo de adesão familiar ao respectivo plano. Participaram das referidas assembléias 1.400 famílias, das quais 1.307 famílias assinaram o termo de adesão ao PDL. É importante frisar que qualquer alteração que ocorresse no Plano, tanto com relação ao projeto físico quanto ao social, fazia-se necessário o conhecimento por parte das famílias, que se dava mediante a assinatura desse termo, que devia corresponder a um percentual de 80% de aceitação (PMB, 2003).

Paralelamente a isso, ocorreu também a realização de assembléias para eleição dos 85 representantes de quadras/ruas para compor o Conselho de Controle Social, que é um fórum de participação popular com a finalidade de acompanhar e fiscalizar a implementação do plano, que contou também com os 14 representantes das organizações sociais que participaram da fase de elaboração do plano.

#### **FOTO 04: REALIZAÇÃO DE ASSEMBLÉIA POPULAR**



FONTE: PMB, 2001

Diferentemente do plano das mediações que se deu na fase de pré-execução, ou seja, ainda no momento de elaboração do PDL, os planos individuais e coletivos de consultas sociais foram trabalhados a partir do início (janeiro do ano de 2002) da implementação das atividades do Trabalho de Participação Comunitária (TPC), que compunha o projeto social a ser mencionado.

A execução do Plano inicial nessas comunidades visava atender 1.537 famílias, sendo efetuada mediante o desenvolvimento de um **projeto físico** e de um **projeto social**. A implementação do **projeto físico**, visava o atendimento de 889 famílias, sendo 701 do Riacho Doce e 188 do Pantanal e abrangia a implantação de infra-estrutura urbana como: drenagem pluvial, esgotamento sanitário, pavimentação, equipamentos urbanos e comunitários, estação de tratamento de esgoto e habitação. O seu valor total era de R\$ 10.312.295,00 com início em janeiro de 2002 e conclusão em abril de 2003 (prazo de 15 meses) (PMB, 2001b).

Nesta fase, seriam remanejadas 421 famílias do Riacho Doce e 188 do Pantanal. Elas receberiam 609 novas unidades habitacionais em três diferentes tipos: 307 unidades familiares (embriões); 15 blocos habitacionais com 8 apartamentos em cada bloco e 8 sobrados já existentes com 60m<sup>2</sup>, que seriam reformados. Também seriam oferecidos lotes urbanizados com fundações construídas do tipo *radier* para autoconstrução de 89 unidades habitacionais, através de cestas de materiais; a melhoria de 72 habitações que não seriam remanejadas e a execução de 141 módulos hidráulicos.

Já, o **projeto social** visava o atendimento de 648 famílias e seria desenvolvida por meio do Programa Sócio-Ambiental das Localidades do Riacho Doce e Pantanal, que é definido como um “programa integrado voltado para o desenvolvimento de um processo pedagógico participativo junto à comunidade, visando o resgate da cidadania e a melhoria da qualidade de vida social e ambiental” (Id., 2001b).

A implementação deste programa, na ótica da PMB, possibilitaria o alcance do objetivo final do Plano que é a melhoria de qualidade de vida das comunidades, assim como a mobilização dos agentes sociais locais para inclusão na vida política da cidade, investindo na sua organização social. O valor desse programa era de R\$577.705,84 com previsão de início em janeiro/2002 e término em junho/2004 (prazo de 29 meses). Não incluía nesse período o trabalho realizado (plano das mediações) na etapa anterior a execução do plano (janeiro a agosto/2001).

Esse programa era formado por cinco subprogramas, que são:

O de **Mobilização, Organização Comunitária e Controle Social** desempenhado através de um processo pedagógico com as lideranças comunitárias visando a) o exercício de seus papéis na gestão pública e o fortalecimento de suas responsabilidades nas comunidades e/ou entidades que representavam; b) a identificação das habilidades e aptidões necessárias ao exercício da gestão colegiada e ao controle social dos PDL e; c) a troca de informações e socialização de experiências que contribuíssem para o avanço da participação dessas lideranças no planejamento, implantação e avaliação do plano, bem como na extensão para o restante da cidade (nos espaços e instâncias de discussão e deliberação sobre as Políticas Públicas Municipais) (Id., 2001b).

É o subprograma que tinha a finalidade de garantir o acesso das famílias atendidas às esferas de decisões sobre todas as etapas de elaboração, implementação e pós-execução do Plano. Isso é evidenciado pelo seguinte relato

[...] outra conquista nossa [...] foi a organização da comunidade [que] já começou a ter uma consciência política, de que tem a força, que sabe como brigar, se organizar. Começou a ver que não é a gente que depende deles [dos políticos], eles que dependem da gente para se manter no poder e começar a usar isso a nosso favor... Não está 100%..., mas já foi um avanço bem significativo,...tem o envolvimento de quase toda a comunidade, tanto na questão do projeto, como na conscientização ambiental... (R. A – morador e liderança do Tucunduba).

O de **Acompanhamento Social às Famílias Remanejadas** através da preparação e de orientações gerais sobre o uso dos novos equipamentos, das

unidades habitacionais e da ampliação destas unidades, bem como, das obrigações acordadas no termo de compromisso e adesão às famílias envolvidas no processo de remanejamento; do desenvolvimento de estratégias e mecanismos de apoio e permanência das famílias remanejadas como, por exemplo, a seleção e encaminhamento das mesmas para os subprogramas de trabalho e renda e educação sanitária e ambiental e do acompanhamento, por parte da equipe do projeto físico, do processo de autoconstrução das unidades habitacionais das famílias que moravam em casas alugadas, ou cedidas ou ainda que estavam na condição de agregadas, juntamente com as referidas famílias (Id., 2001b).

Este subprograma buscava dar suporte às famílias impactadas pelo remanejamento, a fim de que apresentassem condições de permanência e fixação na área favorecida. Esta preocupação contida no Plano o diferenciava, neste aspecto, demais intervenções já realizadas na cidade de Belém, fato expressado por um morador da área de intervenção

[...] não seria importante fazer o Riacho Doce, o projeto Riacho Doce deslocando seus moradores lá para o quintal de Marituba ou para o quintal de Benevides, um local que a gente não sabe nem se tem história, e levar nossos filho para lá, longe da escola, longe dos recursos de saúde, longe da segurança, de tudo... (D. A – morador e liderança do Riacho Doce).

As ações deste subprograma também anteviram a organização do sistema de construção das habitações (em regime de autoconstrução), que não estavam localizadas na área de remanejamento do projeto (residências na Rua da Olaria), com a assistência técnica por parte do PDL. Estavam envolvidas nesse processo treze famílias, das quais duas, na época, estavam fazendo reparos em suas casas. Para organização deste processo foram realizadas reuniões com as mesmas, sendo deliberado a utilização do regime de autoconstrução.

O de **Educação Sanitária e Ambiental** desenvolvido por meio de ações já desenvolvidas por unidades de saúde e de ensino, grupos culturais, organizações comunitárias e pela SESAN como, por exemplo, de coleta de lixo; da participação da população em atividades visando a criação de comitês ambientais na área como

mecanismos de integração entre a comunidade e a PMB; das campanhas educativas nas escolas, nas organizações comunitárias e nas comunidades beneficiadas tendo em vista a valorização e a preservação da infra-estrutura implantada e valorização dos rios urbanos e; a coleta seletiva do lixo a partir da iniciativa da própria comunidade, promovendo e provocando a prática de reutilização, reaproveitamento e reciclagem do lixo (Id., 2001b).

Visava a recuperação de áreas consideradas degradadas por meio do plantio de mudas de árvores nativas da região Amazônica, da fundação de um parque, da arborização e do programa de educação sanitária e ambiental. No ano de 2002, foram plantadas 170 mudas de açaí no talude do igarapé Tucunduba e realizadas atividades, junto às famílias, de acompanhamento social, oficina de arte e de teatro com a temática ambiental, contando com a participação de 91 pessoas (crianças, jovens e adultos).

Também foram realizadas outras atividades como: palestras de orientação sobre o tratamento do lixo domiciliar nas ruas e quadras das duas áreas de intervenção, visitas e orientação domiciliar sobre como cuidar do lixo a 500 famílias, 12 mutirões de limpeza nas quadras com pontos críticos de acúmulo de lixo da área do Riacho Doce e o acompanhamento e apoio técnico à Associação de Moradores da área do Pantanal para a execução do “Projeto Plantando o Meu Futuro”; com a criação de horta comunitária.

No caso das atividades realizadas nos primeiros quatro meses de 2003, elas disseram respeito ao acompanhamento e solução de problemas dos alagamentos por acúmulo de lixo e entupimento das valas nas quadras do Riacho Doce e organização e realização da ação designada de “Meio Ambiente no Riacho Doce e Pantanal”, que se desdobrou em três atividades, que são:

a) a realização de um minicurso, tendo em vista a formação dos agentes ambientais, que contou com a participação de 104 pessoas, das quais 74 se candidataram a serem membros do Comitê Ambiental;

b) a orientação domiciliar em 732 domicílios visitados, mediante o uso de uma cartilha específica sobre o tema, que contou com a participação de 70 membros do Comitê Ambiental; 20 técnicos do Plano, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) e da SESAN; 60 graduandos do Curso de Engenharia Ambiental da Universidade do Estado do Pará (UEPA).

c) a arborização e o plantio de 51 mudas de ipê e 51 de açaí, distribuídas na margem esquerda do igarapé Tucunduba. Desta ação participaram cerca de 250 moradores do Riacho Doce e Pantanal.

O de **Geração de Trabalho e Renda** desenvolvido através da realização de cursos de capacitação e aperfeiçoamento profissional para jovens e adultos, visando à inserção no mercado de trabalho e o aproveitamento no desenvolvimento local; da criação de um pólo turístico; do fomento à criação de duas cooperativas para explorar economicamente os espaços físicos de lazer proporcionados pelo Plano, bem como o acompanhamento técnico aos respectivos empreendimentos visando a sustentabilidade dos mesmos (através de oficinas, cursos, palestras); e da viabilização de crédito junto ao Banco do Povo para o investimento em empreendimentos da área (Id., 2001b).

Buscou investir na sustentabilidade das famílias por meio de cursos de capacitação e/ou (re)qualificação profissional, do incentivo ao cooperativismo/associativismo de trabalho, da revitalização econômica e do crédito pelo Banco do Povo.

Foram realizados, em 2002, 10 (dez) cursos de capacitação e (re) qualificação profissional, como: de pedreiro, de encanador hidráulico, de pintor predial, de panificação e confeitaria, de arte culinária forno e fogão, de corte e costura básico, de serigrafia, de confecção em malharia (moda praia e íntima) e de informática básica, com ofertas de 360 vagas, sendo que o total de 273 alunos concluíram os cursos.

Como mostra a tabela abaixo, a maior participação nos cursos foi dos moradores do Riacho Doce, equivalendo a 70%. Já, os moradores do Pantanal

tiveram 6% de participação e os trabalhadores residentes na área do entorno do projeto de 15%.

**TABELA 06: PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES NOS CURSOS DE QUALIFICAÇÃO**

Comunidade	Situação	
	Concluinte	%
Riacho Doce	193	70,70%
Pantanal	19	6,96%
Área do entorno	41	15,02%
Não informado	20	7,33%
<b>Total</b>	<b>273</b>	<b>100,00%</b>

FONTE: PMB, 2003.

No início do ano de 2003 foram organizados os cursos de malharia, informática básica e avançada, brindes serigráficos e desenho publicitário para capacitação e/ou (re) qualificação de 80 trabalhadores locais com execução no primeiro semestre (março – inscrição, abril a junho – realização dos cursos).

O **Serviço de Atendimento e Informação**: direcionado para prestar atendimento social às famílias através de plantão permanente nas instalações físicas do plano para prestar informações sobre a intervenção realizada nessas áreas; encaminhar para inserção nas atividades do Plano conforme a situação específica e informar sobre os serviços públicos oferecidos nas esferas municipais, estaduais e federais (Id., 2001b).

Para cada um desses subprogramas havia uma série de ações e atividades de caráter pedagógico (através da identificação do conhecimento, experiências, vivências e representações) que fomentavam a reflexão sobre as práticas atuais e as ações futuras. Os procedimentos utilizados para o desenvolvimento dessas atividades eram: a realização de cursos e/ou oficinas, produção de materiais informativos e educativos em conjunto com os moradores, instalação de ambientes (sala de exposição permanente sobre o Plano) e instrumentos em espaços públicos

(faixas, placas), para informação permanente sobre o desenvolvimento do Plano. Já, os procedimentos metodológicos e instrumentais técnicos utilizados eram: pesquisa e diário de campo, observação direta, atendimento, reuniões, visitas domiciliares, entrevistas, relatórios, estudos/avaliação de casos, dinâmica de grupos, entre outros.

As ações implementadas, particularmente no PDL-RDP, se constituiriam em experiências a serem replicadas e consolidadas como referências de mudanças concretas. Logo, esse modelo de gestão que se buscou adotar procurou dar visibilidade às particularidades históricas, econômicas, políticas e sociais da cidade de Belém e dos segmentos pauperizados que nela habitam, como foi o caso dos moradores das comunidades do Riacho Doce e Pantanal.

Os recursos financeiros para a implementação do Plano foram requeridos junto ao BID por meio do Programa Habitar Brasil BID (HBB) e 15% desse total correspondia à contrapartida da PMB. A cooperação financeira se deu com a assinatura do contrato de repasse para o município em dezembro de 2001. Este contrato formalizou a obediência às diretrizes e ações que o Plano deveria seguir, não só aquelas relacionadas à aplicação dos recursos financeiros advindos do BID, como aquelas relativas à formulação, implementação e avaliação previstas no manual de orientação do Programa HBB e contidas no Regulamento Operacional.

O programa HBB, através do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), busca contribuir para elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda que residam em aglomerados subnormais (favelas, mocambos, palafitas, baixadas e cortiços, entre outros) localizados nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, capitais de estados e ocupadas há mais de cinco anos; contendo no mínimo 60% das famílias com renda de até três salários mínimos ou que seja área de risco ou legalmente protegida. Além disso, visa também fortalecer as condições administrativas e institucionais dos municípios para capacitá-los a atuar no controle e recuperação desses núcleos e adotar medidas para evitar novas ocorrências dessas características de aglomerados (BID, 2000).

Esta preocupação necessária e até mesmo urgente, mas não primaz, do BID em tratar da pobreza urbana que aflige esses aglomerados e grande parcela da população trabalhadora está atrelada a tentativa de se evitar riscos de tensões sociais ou focos revolucionários e não a garantia da equidade social. A preocupação central está no esforço de se motivar o crescimento econômico das cidades, tornando-as atrativas e competitivas para grandes investimentos, do ponto de vista do capital.

Nesse sentido, apesar do PDL-RDP ter sido concebido e estruturado a partir dos princípios e diretrizes de uma gestão municipal de centro-esquerda (o desenvolvimento local; participação popular e organização comunitária; conhecimento e reconhecimento das identidades sócio-culturais; regularização fundiária etc.) tendo em vista a concretização de uma concepção de planejamento urbano de viés participativo, contrário aos modelos hegemônicos pelas elites dominantes, não se pode perder de vista o fato de que a PMB por ter assinado o contrato de repasse e cooperação financeira junto ao Programa HBB teve que acatar e seguir o seu manual de orientações do referido programa.

Esse manual apresentado pelo BID, documento integrante do Programa HBB, é destinado às equipes técnicas responsáveis pelo planejamento e formulação de ações e visava esclarecer especificidades técnicas para possibilitar o *enquadramento* dessas equipes às diretrizes do programa e à contratação de recursos para financiar a execução de ações, obras e serviços por ele preconizados, conforme o seu Regulamento Operacional. Ainda, objetiva a elaboração, o desenvolvimento e a implantação de projetos integrados de urbanização de assentamentos, que compreendessem a regulação fundiária, execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e ações de recuperação ambiental, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade em todas as etapas de elaboração, implementação e pós-execução (Id., 2000).

Um de seus pressupostos fundamentais é considerar, independente de política de governo, a participação popular como forma de afirmação da cidadania e também como estratégia de democratização e controle social da gestão pública.

Essa valorização da participação é tida como uma estratégia de garantir a eficiência da gestão, mais precisamente, o controle dos gastos públicos (SANTANA, 2006).

Essa modalidade de participação se articula a uma noção técnica, numérica, eficiente, ou mesmo, institucional, devendo ser esvaziada da perspectiva política, ao contrário da participação popular que é originária da tradição dos movimentos sociais e sindicais de vertente esquerdista. Nesse sentido, a participação não é tida como um fim, mas como um meio de legitimar os programas e projetos financiados pelo BID, principalmente nos países da América Latina (Id., 2006).

Sendo assim, pode-se dizer que o PDL foi idealizado com base em eixos que o diferenciava de outras ações já implantadas em áreas que apresentavam as características dos espaços segregados: a organização e o controle social, a educação ambiental, a geração de trabalho e renda, acompanhamento às famílias remanejadas (fixação e permanência na área) e serviço de permanente informação, mas que estavam todos referendados no manual, não sendo por isso sua concepção somente fundamentada nos princípios do governo municipal, visto que como coloca o Programa HBB, isso independe de qualquer política de governo. Apesar de ter que seguir as orientações deste programa, houve momentos em que buscou redirecionar determinadas ações, consideradas estratégicas.

A iniciativa de se desenvolver um projeto social não dissociado do projeto físico e que estivesse centrado na participação popular, na educação sanitária e ambiental, nas ações de geração de trabalho e renda, na adoção de um plano de reassentamento que levasse em consideração a escolha de local próximo da área de intervenção do plano, tendo em vista o não rompimento com os laços de vizinhança ou parentesco eram orientações explícitas seguidas na elaboração e na execução do Plano. Contudo, tais recomendações com relação aos eixos obrigatórios e as ações propostas pelo Programa HBB, precisamente a participação e controle social, aparecem restritos ao processo de participação, acompanhamento e monitoramento das atividades previstas nas diferentes etapas de implementação do Plano, sendo desprovida de uma perspectiva crítica, tendo apenas um poder de

influenciar na direção da política implementada (caráter consultivo) e não de decidir (caráter deliberativo).

Os processos de participação nesta perspectiva do Programa HBB visam promover a legitimidade dos planos ou projetos financiados, ou seja, o aceite da política implementada referendado no termo de adesão; o sentimento de pertencimento nas famílias de moradores atendidos pelos planos ou projetos; e o acompanhamento e/ou fiscalização das atividades do poder público por essas famílias, tendo em vista a eficiência, eficácia e a sustentabilidade dos referidos planos ou projetos que, favorecem o desenvolvimento do bom governo, tido como um dos temas do discurso sobre o planejamento e gestão estratégica de cidades. Além disso, esses processos participativos contribuem para reduzir os custos dos planos ou projetos, sendo tidos como ativos não financeiros, posto que os envolvidos podem disponibilizar recursos( econômicos e humanos) para o bom andamento do projeto. (Id., 2006).

Nesse sentido, os projetos de desenvolvimento na ótica do Programa HBB, que incluem processos participativos, oferecem benefícios com relação a sua eficiência, eficácia, equidade e sustentabilidade, à medida que contribuem para: identificação, pelos próprios moradores atendidos, dos problemas a serem enfrentados; redução de custos; ampliação do sentido de propriedade dos beneficiários sobre as políticas e projetos; criação de um sentimento de pertença e satisfação nos usuários contribuindo para a amenização dos conflitos sociais; e aumento da transparência na administração e na gerência de fundos dos programas, o que dificulta as probabilidades de corrupção, melhorando a qualidade da gestão pública, pois em vários casos, muitas obras acabam sendo inadequadas, subutilizadas ou deterioradas por conta da falta de acompanhamento dos moradores nos programas de desenvolvimento local (Id.,2006).

Contrariamente a essas recomendações, a proposta da PMB se alargava para os processos de gestão e controle social das políticas públicas da cidade como um todo, envolvendo uma ampla participação da sociedade civil, tendo por objetivo

decidir o rumo das políticas públicas com processos de participação de caráter crítico; deliberativo; fiscalizador, em vez de consultivo como prevê o BID.

No Programa HBB não há referência com relação a questão das articulações entre as secretarias (interinstitucionais), considerada essencial pela PMB, apesar de o mesmo deixar claro que os projetos para assentamentos subnormais devem se constituir em ações integradas, mas a partir da constituição de uma equipe de trabalho multiprofissional, mediante a compatibilização dos cronogramas de execução das obras físicas às necessidades dos segmentos beneficiários.

Segundo ainda o manual, caberia a equipe social do Plano o estabelecimento dos primeiros contatos com a população beneficiada, a identificação das instituições, das lideranças formais e informais etc. No entanto, esta ação e a demais do projeto físico e social não se deram de forma separada, sendo discutidas em conjunto entre os profissionais, envolvendo os técnicos das duas áreas por meio da formação de grupos interdisciplinares. Esta prerrogativa, de certo modo, ia de encontro ao se propunha no Programa HBB.

Vale ressaltar que por uma série de impasses que envolveu a questão da aquisição do terreno da cooperativa dos servidores da UFPA, considerado geograficamente mais próximo para a construção das moradias para as famílias de moradores a serem remanejadas, houve um atraso na conclusão das obras, não chegando as mesmas a serem concluídas pela PMB na época. Com a derrota da FBP nas eleições de 2004 e a vitória de um novo grupo político liderado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ocorreu inflexões na intervenção urbanística na área, visto que a concepção que foi proposta para ser desenvolvida desde o início da intervenção não foi retomada.

As ações de planejamento e gestão realizadas pela PMB, pelo que demonstrara os dados coletados, procuraram ser efetivamente construídas junto com os segmentos locais socialmente excluídos e diretamente interessados no ordenamento do espaço urbano e não se submetendo de forma a-crítica às orientações das agências multilaterais. O principal ponto deste debate crítico refere-

se à concepção do processo planejamento urbano e de participação social, que na perspectiva adotada pela PMB estava centrada no desenvolvimento de uma nova identidade e cultura política para os processos de gestão das cidades, contrária ao modelo estratégico difundido pelas instituições econômicas de fomento ao desenvolvimento, sob controle dos Estados Unidos.

Daí se percebe que o esforço em se efetivar uma outra concepção de planejamento participativo que tenda à reprodução da força de trabalho está, de certo modo, atrelado a uma determinada concepção político-partidária de governo, a qual para o BID não chega a ter importância no quadro de recomendações de suas políticas, visto que o tema da participação popular procedente da tradição dos movimentos sociais e sindicais de vertente esquerdista tem sido apanhado e utilizado amplamente como orientação, mas com outra conotação que reflete a concepção do planejamento estratégico, que busca vincular parceiras entre o Estado e empresas privadas, tendo em vista a reprodução dos interesses do grande capital.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No decorrer do estudo evidenciou-se que as ações do Estado nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), não são nada mais do que expressões de abordagens, modelos ou discursos de planejamento urbano utilizados nas intervenções urbanísticas nas cidades capitalistas; abordagens, modelos ou concepções estas, que se coadunam às respostas e soluções demandadas por diferentes agentes (econômicos, sociais e políticos) inspirados por interesses ídeopolíticos antagônicos. Tal consideração possibilitou a visualização de que o planejamento urbano no país foi e tem sido marcado por disputas de interesses próprias da lógica do modo de produção capitalista, fato evidenciado pelas

sucessivas mutações de nomenclaturas, formas, conteúdos e metodologias dos planos elaborados e já implementados.

O planejamento tem sido essencialmente discurso ao exercer a missão ideológica de ocultar os problemas urbanos e os interesses das frações dominantes na produção do espaço urbano. Logo, deve ser estudado na esfera da ideologia e não da ação concreta do Estado e das políticas públicas, visto que tal ação tem ocorrido no sentido de produzir e reproduzir a segregação nas cidades, tendo-se de um lado, a cidade legal, infra-estruturada, moderna e equipada e, de outro, a cidade ilegal, atrasada e miserável.

Pode-se dizer que a história do planejamento urbano no Brasil, no caso da chamada abordagem tradicional, não é nada mais do que a história da manifestação da ideologia que as frações da classe dominante e o Estado disseminam, ao ser apresentado pelo discurso convencional como uma atividade orientadora ou guia da ação do Estado, o que na verdade não tem sido assim. Nesta perspectiva, é identificado como uma atividade intelectual de elaboração de planos, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, pois os planejadores são encarregados exclusivamente de pensar sobre a cidade, sendo afastados da administração e de seus problemas.

Com esse deslocamento da realidade e conseqüente autonomia das idéias contidas nos planos, as mesmas passam a ser expressões da ideologia dominante sobre os problemas que atingem a maioria das cidades brasileiras. Deste modo, os planos passam a ser vistos e avaliados, não por seus efeitos e impactos sobre a realidade social concreta ou pela capacidade real de orientar a ação do Estado, mas por suas características lógicas, pelas coerências internas, pelos aspectos técnicos e pelas propostas idealizadas, ou seja, os parâmetros de avaliação estão distantes da capacidade de operacionalização de seus objetivos.

Isso pode ser percebido ao se visualizar os períodos históricos do planejamento das cidades no Brasil, períodos estes iniciado em 1875 até os anos de 1990, que compreende duas concepções ou discursos de planejamento

considerados tradicionais e que apresenta uma ideologia de origem iluminista e positivista que ainda sobrevive nas ações planejadoras. A partir desta última referência aos dias atuais, o planejamento é marcado pelas novas tendências em disputa, visando a consolidação enquanto referência, que são: o planejamento estratégico, difundido pelos catalães e pela agências multilaterais como, por exemplo, o BID e o planejamento participativo, oriundo da tradição esquerdista dos movimentos sociais e sindicais.

Essa última tendência buscou ser evidenciada na concepção da PMB e do PLD-RDP em Belém do Pará no período de 1997-2004, cujas ações de planejamento e gestão buscaram ser construídas junto com os moradores locais socialmente excluídos e interessados no ordenamento do espaço urbano. Apesar da circunstância de a PMB ter que seguir as orientações do HBB para garantir o financiamento houve momentos em que a mesma buscou redirecionar determinadas ações, consideradas estratégicas como forma de consolidar um processo de planejamento contrário a lógica do grande capital.

Dentre os redirecionamentos estavam o empenho em se desenvolver um projeto social não desarticulado do projeto físico e centrado nos seguintes eixos: participação popular, educação sanitária e ambiental, ações de geração de trabalho e renda, assim como em um plano de reassentamento que levasse em consideração o não rompimento com os laços de vizinhança ou parentesco entre os moradores das localidades envolvidas. Para que isso ocorresse, houve uma nova divisão do trabalho entre os técnicos de nível superior, que se deu com a formação de uma equipe multidisciplinar, tendo em vista o acúmulo de práticas profissionais capazes de superar a dicotomia entre trabalho físico e social, corriqueira dos processos de planejamento de viés tradicional.

Essa iniciativa também fundamentou as ações de aproximação com as famílias envolvidas no plano, já que visavam, em última instância, a materialização de um processo de tomada de decisão coletiva pelas mesmas. Para que isto ocorresse foram redimensionados os procedimentos metodológicos e técnicos de

abordagem individual, grupal ou comunitária, as quais, em grande medida, consideraram o universo de representações dessas famílias e organizações no alargamento de práticas e/ou rituais pautados em diferentes processos sociais.

Apesar dos impasses sofridos, principalmente no que diz respeito à aquisição do terreno para edificação das habitações para as famílias a serem remanejadas, e da submissão ao manual do Programa HBB, buscou-se implementar esta concepção nos processos de gestão da cidade e do próprio PDL ao não acatar exclusivamente determinadas orientações do BID, como forma de também torná-lo uma experiência exitosa e com condições de replicabilidade, mas com as eleições municipais de 2004 que resultou na vitória do candidato do PTB houve inflexões e consequentemente mudanças dessa concepção de planejamento urbano.

Assim, o tema estudado buscou contribuir e privilegiar a experiência belenense de planejamento urbano participativo, mesmo com limitações, pois como se sabe o PDL ainda estava ou está em fase de execução. Contudo o material teórico e empírico coletado foi satisfatório para se avançar e se ter resultados consideráveis com relação ao que se pretendeu analisar, apesar do fato de que o referencial teórico utilizado não ser algo específico e nem comum da área de Serviço Social, sendo mais recorrente em outros ramos como na arquitetura, engenharia, sociologia, entre outras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção: por que e para quem?** Belém: Centro de Filosofia e Ciências Humanas/NAEA/UFPA, 1998.

ALVES, Joana Valente Santana. **Belém: a capital das invasões.** Belém: NAEA/UFPA, 1997 (Dissertação de Mestrado).

BARBOSA, Maria José de Souza. A constituição do trabalho dependente. In: **A Cabanagem entre o mercado da liberdade e a liberdade do mercado.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. Cap.2 (Tese de Doutorado).

\_\_\_\_\_ (et al). **Estudo de Caso – Tucunduba:** urbanização do igarapé Tucunduba, gestão de rios urbanos – versão condensada. BARBOSA, Maria José

de Souza; SÁ, Maria Elvira Rocha de; SOUZA, Armando Lírio de; SANTOS, Cleidiane de Oliveira Sena dos; SANTOS, Lúcia Pinho dos. Belém: UFPA, 2003b.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994 (Caderno Dívida Externa nº 6).

BECKER, Bertha. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

\_\_\_\_\_.; MIRANDA, Mariana. **O papel das cidades na ocupação da Amazônia**. Brasília: CEPAL/IPEA, 1987.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Manual do Programa Habitar Brasil BID**: orientações do subprograma urbanização de assentamentos subnormais, 2000.

BELÉM. Prefeitura Municipal. **Projeto de dragagem e revestimento do canal do Tucunduba**. FADESP/SESAN, out., 1997.

\_\_\_\_\_. **Programa de gestão dos rios urbanos**: projeto de recuperação e urbanização da Bacia do Tucunduba. Belém, 1999.

\_\_\_\_\_. **Mensagem da Prefeitura de Belém à Câmara Municipal - 2001 e Relatório de Atividades – 1997/2000**. Coordenação Geral: SEGEP, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal**. Belém: SEGEP, 2001b.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal**: documento resumo, Belém: SEGEP, 2003.

BRAGA, Tânia M. **Desenvolvimento local endógeno**: entre a competitividade e a cidadania. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais Nº. 5, nov. 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos 2-participação e controle social**, nov. 2004a.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos, mai-jun, 2004b.

BRÜSEKE, Franz Josef. **A crítica da razão do caos global**. Belém: SEPEQ/NAEA, 1993.

CAIXA. **Caderno de orientação técnica e social para o Programa Habitar Brasil BID – COTS-HBB.** [S.I.], 2003.

CAÑETE, Voyner Ravena. **Estudo do impacto socioeconômico em áreas de atuação da SESAN - Drenagem do canal do Tucunduba.** Belém: PMB/SESAN, 1998.

CORRÊA, Antônio José Lamarão. **O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano na Região Metropolitana de Belém.** Belém: NAEA/UFPA, 1989.

COSTA, Solange Maria Gayoso da. **Desenvolvimento e gestão democrática em Belém: experiência do Plano de Desenvolvimento Local da Bacia do Tucunduba.** In: NEVES, Rosa Helena Nascimento (et al). **A reinvenção do social: poder local e a política de assistência social em Belém (1997-2004).** Belém: Paka-Tatu, 2004.

CONVÊNIO SUDAM/DNOS/GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Monografia das baixadas de Belém: subsídios para um projeto de recuperação.** 2ª ed. rev. Belém: SUDAM, 1976. 2v.

FERREIRA, Carmena Fadul. **Produção do espaço urbano e degradação ambiental: um estudo sobre a várzea do igarapé do Tucunduba (Belém-Pa).** São Paulo: IFFLCH/USP, 1995 (Dissertação de Mestrado).

GIL, Antônio Carlos. **Metodologia da pesquisa científica.** São Paulo: Atlas, 1989.

GUIMARÃES, Ricardo José Rocha. **Nos caminhos do sonho: grandes projetos e desenvolvimento industrial no estado do Pará.** In: XIMENES, Tereza (org). **Cenários da industrialização na Amazônia.** Belém: UNAMAZ/UFPA/NAEA, 1995.

HABERT, Nadine. **A década de 70: Apogeu e crise da ditadura militar brasileira.** 3ª edição. São Paulo. Editora Ática, 1996 (Série Princípios).

HÉBETTE, Jean. **A colonização na Amazônia brasileira: um modelo para uso interno.** In. HÉBETTE, Jean. **Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia.** Belém: EDUFPA, 2004.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 3ª ed., 1979 (Coleção Retratos do Brasil Vol.83).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico, 1950-2000.**

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico do Brasil**, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**, 1993-2001.

LOBATO, Célio Cláudio de Queiroz. O Plano urbano de Antônio Lemos: a planta de Belém de 1905. In: LOBATO, Célio Cláudio de Queiroz (et al). **Um olhar sobre aspectos da infra-estrutura e do planejamento urbano em Belém do Pará**. Belém: Editora CESUPA, 2005.

LOJKINE, Jean. Alternativas em face da mundialização: A instituição municipal, mediação entre empresa e sociedade. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

\_\_\_\_\_. **O tabu da gestão**: a cultura sindical entre contestação e proposição. Tradução: Maria Helena Rauta Ramos e Jean Robert Weissaupt. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

MACHADO, Lia Osório. **Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia brasileira**. Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro. Vol. XIII N° 1, jan./jul.,1999.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In.: ARANTES, Otilia (et al). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

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

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977. Tradução: Maria Helena Barreiro Alves.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MONTEIRO, Andréa Ramos; SANTOS, Cleidiane de Oliveira Sena dos Santos. **Indicadores de condições e qualidade de vida urbana**: a experiência do Plano de Desenvolvimento Local nas Áreas do Riacho Doce e Pantanal. Belém: CSE/UFGPA, 2º semestre de 2002 (Trabalho de Conclusão de Curso).

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro (et al). **Contradições**

**urbanas e movimentos sociais.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978 (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 18 nov.2006.

RAMOS, Maria Helena Rauta; SÁ, Maria Elvira Rocha de. Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Intervenções urbanas, democracia e oportunidades:** dois estudos de caso. Rio de Janeiro: FASE, 2000.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Os desafios da metrópole:** reflexões sobre desenvolvimento para Belém. Belém: NAEA/UFPA, 2000.

SANTANA, Joana Valente. **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: UFRJ, 2006 (Tese de Doutorado).

SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana.** São Paulo: Editora HUCITEC, 1982.

SARGES, Maria de Nazaré. **Belém:** riquezas produzindo a belle-époque (1870-1912). Belém: Paka-Tatu, 2000.

\_\_\_\_\_. **Memórias do Velho Intendente.** Belém: Pakatatu, 2002.

SANTOS JR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local:** dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SILVA, Éder Roberto da; SILVA, Ricardo Siloto da. Origens e matrizes discursivas da reforma urbana no Brasil. In: **Espaço & debates: espaço público: o conceito e o político:** Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo - v.25, nº 46. jan/jul, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1990.

TOPALOV, Christian. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert. **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

TRINDADE JR. Saint Clair Cordeiro da. **Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém**. Belém: NAEA/UFPA, 1997.

\_\_\_\_\_; ROCHA, G. M (Orgs). **Cidade e empresa na Amazônia**. Belém: Paka-Tatu, 2002.

VAINER, Carlos Arantes. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília (et al). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/redeplanodiretor>>. Acesso em: 07 nov.2005.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In. DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. FUPAM/ EDUSP: São Paulo, 2004.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. **Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o serviço social**. São Paulo: Cortez, 1993.