UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO

ROSELENE DE SOUZA PORTELA

POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CIDADES AMAZÔNICAS: BELÉM E SÃO LUIS NA PERSPECTIVA COMPARATIVA

Belém/Pa
2011

ROSELENE DE SOUZA PORTELA

POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CIDADES AMAZÔNICAS: BELÉM E SÃO LUIS NA PERSPECTIVA COMPARATIVA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental.

Orientadora: Profª. Drª. Edna Maria Ramos de Castro

Belém/Pa
2011

Dados Internacionais de Catalogação de publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Portela, Roselene de Souza

Políticas habitacionais em cidades amazônicas: Belém e São Luis na perspectiva comparativa / Roselene de Souza Portela; orientadora Edna M. Ramos de Castro. – 2011.

305 f.: il.; 30 cm

Inclui Bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011.

1. Política urbana - Belém (PA). 2. Política urbana – São Luis (MA). 3. Planejamento urbano - Belém (PA). 4. Planejamento urbano - São Luis (MA). 5. Impacto ambiental - Belém (PA). 6. Impacto ambiental – São Luis (MA). 7. Segregação ambiental - Belém (PA). 8. Segregação ambiental – São Luis (MA). I. Castro, Edna M. Ramos de, orientadora. II. Título.

CDD: 21. ed. 302.23209811

ROSELENE DE SOUZA PORTELA

POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CIDADES AMAZÔNICAS: BELÉM E SÃO LUIS NA PERSPECTIVA COMPARATIVA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental.

Banca Examinadora

Profª. Drª. Edna Maria Ramos de Castro
Orientadora, NAEA/UFPA

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior
Examinador interno, NAEA/UFPA

Prof. Dr. Thomas Hurtienne
Examinador interno, NAEA/UFPA

Prof. Dr. José Julio Lima
Examinador externo, PPGAU/UFPA

Prof. Dr. Gilberto de Miranda Rocha
Examinador externo, PPGGEO/UFPA

Aos sujeitos coletivos que buscam na luta cotidiana a diminuição das desigualdades sociais e o direito à cidade.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de luz, esperança, amor e que está sempre comigo nos momentos de insegurança e desânimo me dando força para vencer todos os obstáculos.

A Profª. Drª. Edna Castro, com quem aprendi muito, pelo incentivo nos momentos difíceis, pelas críticas e contribuições valiosas que foram fundamentais para a elaboração dessa tese.

Ao Prof. Dr. Saint-Clair Trindade Junior, que sempre me apoiou, incentivando-me a superar limitações e a descobrir perspectivas mais amplas de análise.

Aos membros da banca examinadora pelas críticas e importantes contribuições no momento da defesa da tese.

A todos os professores do NAEA pela imensurável contribuição que ofereceram para ampliação da minha concepção de mundo.

A todos os colegas do curso, em especial Andréia, Rosana, Everaldo, Charles, Laura Ximenes e Laura Nogueira, com os quais vivenciei momentos primorosos de aprendizado, de alegrias, de dificuldades e de amizade que ultrapassaram os espaços de sala de aula.

A minha mãe, Francisca Portela, que com todo seu esforço sempre me incentivou nessa caminhada.

Ao meu pai e aos meus irmãos, Carlos Augusto, Raimir e Raimar, que me acompanharam e incentivaram nessa jornada.

Ao Dion Monteiro pelo seu apoio, carinho, compreensão e incentivo constante, principalmente nas horas difíceis de elaboração desse trabalho.

As lideranças comunitárias que fazem parte do Fórum de Reforma Urbana, dos municípios Belém e São Luis, sujeitos sociais importantes na construção desse trabalho, por colaborarem com as entrevistas e pelas importantes contribuições oferecidas à realização da pesquisa de campo e aos movimentos sociais de luta pelo direito à cidade.

Aos técnicos das Secretarias de Habitação dos municípios Belém e São Luis, que sempre se colocaram a disposição, facilitando o acesso às informações e aos documentos pertinentes a Política Habitacional.

Aos funcionários do NAEA pelo apoio e incentivo de diversas formas.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a concretização dessa tese.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.

Henri Lefebvre

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar os modelos de gestão das políticas habitacionais implementadas em cidades amazônicas, mais especificamente em Belém (PA) e São Luis (MA), assim como os impactos na organização espacial das cidades e a relação com o padrão de segregação sócioespacial existente, ressaltando os desafios colocados para a gestão urbana das duas cidades e como o Estado tem atuado no enfrentamento dos problemas sociais. Mais do que uma forma espacializada da exclusão, pretende-se uma abordagem sócioespacial que procure avaliar o potencial de transformação atrelado às práticas cotidianas da cidade, as quais podem ser reconhecidas como legítimas nas políticas públicas. Para tanto, procurou-se fazer, por meio de uma construção teórica, o resgate da política habitacional no Brasil e na Amazônia. Nesse sentido, fez-se necessário analisar a construção do espaço urbano e da moradia que, baseado na lógica capitalista, concentradora e excludente, influenciou no desenvolvimento urbano das duas cidades amazônicas, acarretando em um processo de segregação sócioespacial. O estudo foi conduzido pelo método comparativo que permite identificar as diferenças e semelhanças entre as experiências de gestão de políticas habitacionais em dois municípios da Região Amazônica, Belém e São Luis, enfocando o processo de planejamento e gestão da política habitacional e a dinâmica dos atores sociais, percebendo suas contradições e estratégias de intervenção. Os procedimentos metodológicos adotados foram a pesquisa bibliográfica, documental e o levantamento de dados estatísticos; entrevistas com técnicos e gestores das instituições governamentais ligados aos programas ou projetos habitacionais; e observação direta. Dentre os resultados da análise dos dados, pode-se dizer que, independente do modelo de gestão (tecnocrática ou participativa), a política habitacional não tem avançado estruturalmente, demonstrando que as ações implementadas, por meio dos programas/projetos, não contribuíram para a redução do padrão de segregação sócioespacial.

Palavras-Chave: Espaço Urbano. Política Habitacional. Segregação. Amazônia. Belém. São Luis.

ABSTRACT

This work analyzes the management models of housing policies implemented in the Amazon's cities, particularly in Belém (PA) and São Luís (MA), as well as the impacts on the city spatial organization and the relation with the existent social and spatial segregation. Emphasis is given to the challenges faced by urban management in the two cities and how the State deals with social problems. We intend to go beyond spatial exclusion forms and use a social and spatial approach in order to evaluate the potential transformation that might be linked to daily practices in the city, which ought to be acknowledged as legitimate actions by public policies. In order to achieve our goal, we use a theoretical construction to gather information on housing policy in Brazil and in the Amazon region. It is therefore necessary to analyze the urban space construction and housing, based on the capitalist logic, which had a great concentrating and excluding influence in the urban development of the two Amazon cities, resulting in a social and spatial segregation process. The study was carried out through a comparative method, allowing us to identify the differences and similarities between two management experiences in the housing policies applied in two municipalities of the Amazon region, Belém and São Luís. The study focuses on housing policy planning and management processes, targeting social contradictions and intervention strategies. Therefore, the methodological procedures used in this work are: bibliographic and documental research, statistical data collection; interviews with experts and management staff from governmental institutions related to housing programs or projects; and direct observation. The results lead us to conclude that, regardless the management model used (technocratic or participative), the housing policy has not shown structural advances. Therefore, the actions implemented by programs/projects did not contribute to reduce the social and spatial segregation pattern and did not change the housing concept in those two cities.

Key Words: Urban Space. Housing Policy. Segregation. Amazônia. Belém. São Luís.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fotografia 1 –	Moradia com condições precárias (Canal da Quintino – Belém-PA)	104
Gráfico 1 –	Contratações do FGTS. Programas por faixas de renda (em %) – 1995 a 2003	130
Gráfico 2 –	Composição do Déficit Habitacional, por Situação do Domicílio, segundo Regiões Metropolitanas (RMs) – Brasil – 2007	144
Gráfico 3 –	Déficit Habitacional Urbano (1), por Faixas de Renda Média Familiar Mensal (2) – Brasil – 2007	145
Mapa 1 –	Bairros que compõem o município de Belém	165
Fotografia 2 –	Canal do Reduto (entre a Rua 28 de Setembro e a Praça Magalhães – Belém-PA)	171
Fotografia 3 –	Av. Tito Franco (hoje Av. Almirante Barroso) – Prédio da Escola de Agronomia – Belém-PA	179
Fotografia 4 –	Casas de madeira construídas sobre estacas (Vila da Barca – Belém-PA)	185
Mapa 2 –	Região Metropolitana de São Luís	199
Fotografia 5 –	Fábricas em áreas próximas ao centro (São Luis-MA)	206
Fotografia 6 –	Pontes Governador Newton Bello e Governador José Sarney (São Luis-MA)	212
Fotografia 7 –	Palafitas no Rio Anil (São Luis-MA)	218
Fotografia 8 –	Condomínios de alto padrão (Lagoa Jansen – São Luis-MA)	218
Fotografia 9 –	Organograma estrutural da Secretaria Municipal de Habitação	251

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Relação das Instituições Habitacionais no Brasil, período de 1930 a 1968	111
Quadro 2 –	Os períodos da política habitacional no Brasil	117
Quadro 3 –	Conjuntos habitacionais estatais produzidos pelos IAPs, 1962-1965	120
Quadro 4 –	Programas Habitacionais implementados no Governo FHC	128
Quadro 5 –	Princípios da nova Política de Habitação	157
Quadro 6 –	Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia (1953 a 1988)	181
Quadro 7 –	Ocupações no período de 1961 à 1990	215
Quadro 8 –	Relação dos Assentamentos hierarquizados (São Luis-MA)	240
Quadro 9 –	Demonstrativo das sobreposições de atribuições entre os órgãos municipais diretamente vinculados a questão habitacional	252
Quadro 10 –	Projetos executados pelo poder público municipal (período 1997 – 2001)	255
Quadro 11 –	Projetos de Urbanização executados pelo governo estadual	257

LISTA DE TABELAS

Tabela	1 –	População residente, por situação do domicilio (1940-1996), no Brasil	106
Tabela	2 –	Unidades Habitacionais construídas pela COHAB/Pa na RMB (1965-1989)	121
Tabela	3 –	Déficit Habitacional (1) e Percentual em Relação aos Domicílios Particulares Permanentes, por Situação do Domicílio, segundo Regiões Geográficas, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas (RMs) – Brasil – 2007	142
Tabela	4 –	População da Região Metropolitana de Belém	167
Tabela	5 –	Crescimento Populacional e Urbanização no Brasil e na Região Norte, 1940-2000	176
Tabela	6 –	Crescimento Populacional do município de São Luís	198
Tabela	7 –	Crescimento Demográfico da Cidade de São Luís (XVII-1940)	207
Tabela	8 –	Evolução Demográfica do Município de São Luís, 1940-1970	208
Tabela	9 –	Conjuntos habitacionais produzidos pela Cohab-MA, 1967-1970	214
Tabela	10 –	Conjuntos habitacionais estatais produzidos por meio da Cohab e Cooperativas, 1971-1980	219
Tabela	11 –	Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* – 2010	232
Tabela	12 –	Número de assentamentos precários em Belém – 2007	237

LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS

ALUMAR	Alumínio do Maranhão S.A.
AMs	Associações de Moradores
ASCOM	Assessoria Comunitária
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAEMA	Companhia de Água e Esgoto do Maranhão
CBB	Comissão de Bairros de Belém
CCs	Centros Comunitários
CDPs	Comitês Democráticos Populares
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CELMAR	Celulose do Maranhão S.A
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CMN	Conselho Monetário Nacional
CODEM	Companhia de Administração do Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém
CODOMAR	Companhia de Docas do Maranhão
COGEP	Coordenadoria Geral de Planejamento
COHAB-Ma	Companhia de Habitação Popular do Maranhão
COHAB-Pa	Companhia de Habitação do Estado do Pará
CONDUMA	Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
COSANPA	Companhia de Saneamento do Estado do Pará
COTS	Caderno de Orientação do Trabalho Técnico Social
CTM	Cadastro Técnico Multifinalitário
CURA	Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DESO	Departamento Social
DNOS	Departamento Nacional de Obras e Saneamento

DPPH	Departamento de Programas e Projetos Habitacionais
ELETROBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A
FADS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBP	Frente Belém Popular
FCP	Fundação da Casa Popular
FEMECAM	Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINANSA	Financiamento de Saneamento
FMRU	Fórum Metropolitano de Reforma Urbana
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GEBAM	Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas
GETAP	Grupo de Trabalho de Assessoria e Planejamento
GETAT	Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins
IACP	Instituto de Aposentados e Pensionistas do Comércio
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFCH	Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
IMPUR	Instituto Municipal da paisagem Urbana
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPASE	Instituto de Pensionistas e Aposentados Servidores do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPLAN	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LI	Letras Imobiliárias
LOM	Lei Orgânica do Município
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento

MSUs	Movimentos Sociais Urbanos
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações Não-governamentais
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAH	Plano de Assistência Habitacional
PAI	Plano de Ação Imediata
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCN	Projeto Calha Norte
PDDES	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social
PDU	Plano Diretor Urbano
PGC	Programa Grande Carajás
PETROBRAS	Companhia de Petróleo Brasileiro S.A
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PMBU	Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNH	Plano Nacional de Habitação
Polamazônia	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PPA	Plano Plurianual de Ação
PRB	Programa de Recuperação das Baixadas
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e Estimulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PT	Partido dos Trabalhadores
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico e Social
RMB	Região Metropolitana de Belém
SABs	Sociedades de Amigos do Bairro

SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI	Sociedades de Crédito Imobiliário
SCH	Sociedade Comunitária Habitacional
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SECON	Secretaria Municipal de Economia
SEDURB	Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Pará
SEGEP	Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEMTHURB	Secretaria Municipal de Terras, Habitação, Urbanismo e Fiscalização Urbana
SEMTUR	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESAN	Secretaria Municipal de Saneamento
SEURB	Secretaria Municipal de Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPLI	Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado
SOPREN	Sociedade de Preservação aos Recursos Naturais e Culturais da Amazônia
SPDDH	Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNAMA	Universidade da Amazônia
UNIPOP	Universidade Popular
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

2 QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO 27
2.1 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E DA MORADIA 27
2.2 AGENTES PRODUTORES E CONSUMIDORES DO ESPAÇO E O PAPEL DO ESTADO 38
2.3 A QUESTÃO HABITACIONAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES 53
2.4 CONCEPÇÕES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES 75
2.5 O DIREITO À CIDADE E O DIREITO À MORADIA 88

3 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E NA AMAZÔNIA 102
3.1 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL 102
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS: REALIDADE OU UTOPIA 135
3.3 A POLÍTICA HABITACIONAL E A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA 147

4 BELÉM-PA E SÃO LUIS-MA: CIDADES DAS DESIGUALDADES 162
4.1 CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELÉM E A QUESTÃO HABITACIONAL 163
4.2 CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM SÃO LUIS E A QUESTÃO HABITACIONAL 197

5 A QUESTÃO HABITACIONAL EM BELÉM E SÃO LUIS: EXCLUSÃO SOCIAL, SEGREGAÇÃO ESPACIAL E GESTÃO URBANA 229
5.1 PROGRAMAS/PROJETOS HABITACIONAIS: AVALIAÇÃO DOS MODELOS ADOTADOS 246

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 280

REFERÊNCIAS 294

1 INTRODUÇÃO

Durante a vigência do regime autoritário (1964-1985), as políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro se caracterizavam, por um lado, pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Por outro lado, à medida que os recursos eram controlados pelo governo federal tendia a estabelecer-se uma articulação entre governos estaduais e municipais, baseada na troca de favores de cunho clientelistas.

Outra característica era a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental, que representou um padrão não-democrático de articulação Estado/Sociedade e de gestão hierarquizada, reforçando a tendência ao comprometimento das metas de eqüidade, assim como introduziu no sistema um crescente déficit de *accountability* e de responsabilidade pública (DINIZ, 1996).

O paradigma que norteou a constituição do sistema de proteção social no País foi o do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), implantado nos países capitalistas ocidentais no pós-guerra, onde a provisão de bens e serviços públicos era de inteira responsabilidade do Estado, dada à insuficiência das respostas oferecidas pelo mercado e diante da fragilidade da sociedade civil frente aos enormes desafios na área da reprodução social.

A revisão desse modelo, embora tenha sido proposta pelas agências multilaterais de financiamento – como o Banco Mundial – no final dos anos 1950, só foi efetivada no final da década de 1970 e início dos anos 1980, através da definição de uma agenda de reforma do Estado, sob a égide neoliberal, que se traduziu na transferência de responsabilidade com a produção direta de bens e serviços de consumo coletivo do âmbito do Estado para o mercado e a sociedade civil.

Isto se refletiu na desarticulação da capacidade de governar por parte dos Estados na América Latina. Grande parte da capacidade de planejamento e da competitividade das economias nacionais foi drasticamente reduzida. Os recursos destinados às políticas sociais e à remuneração do funcionalismo público têm sido reduzidos progressivamente.

No entanto, a crise que atingiu o País desde o início da década de 1980 e as alterações na economia capitalista mundial, em que se destacam a reestruturação produtiva e a globalização, redefiniu os termos da inserção do Brasil no cenário internacional. Novos desafios foram colocados aos atores que haviam participado da formulação da agenda democrática e estavam engajados com a efetivação da reforma. Na reformulação dessa

agenda, não se pretendia o desmantelamento do Estado, mas sim uma reforma da ação estatal voltada à busca da eficiência, da eficácia e da efetividade dessa ação.

A Constituição de 1988 constitui-se um marco no tocante a discussão sobre a governabilidade do sistema político e participação popular. Fomentada pelos movimentos e demais organizações sociais, ganhou relevância a discussão sobre descentralização administrativa, principalmente a reflexão sobre uma nova cultura política alicerçada na noção de direitos do cidadão e da necessidade de incorporação deste no processo de planejamento e gestão de planos, programas e projetos.

Nessa conjuntura, a nova cultura política, que começa a emergir a partir das discussões travadas entre as organizações sociais, partidos políticos, intelectuais e parte das igrejas, aponta para novas formas de articulação do Estado com a sociedade civil e com o setor privado, visando à garantia da eficiência, através da descentralização, que não significa apenas a transferência de atribuições, mas é vista, sobretudo, como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e Sociedade e a democratização de acesso aos serviços.

No Brasil, os movimentos sociais tiveram e têm papel fundamental no processo de redemocratização do País. Nos anos de 1970 e 1980, emergiram novos movimentos sociais que se organizaram como espaço de ação reivindicatória, construindo uma cultura participativa e autônoma, colocando novos temas na agenda pública, entre eles o da Reforma Urbana. Em meio a muitos embates, esses agentes coletivos multiplicaram-se, fortaleceram-se e tornaram-se propositivos. São hoje reconhecidos como legítimos interlocutores no cenário brasileiro (GOHN, 1985).

O reconhecimento da importância da participação popular nos programas e projetos vinculados às políticas públicas, aqui centradas nas áreas de desenvolvimento urbano, tem se tornado um consenso, e, no entanto, não se tem uma clareza sobre como e em que grau de intensidade seria necessário para que se atinja ao objetivo de garantir a sustentabilidade das intervenções advindas da execução de programas de desenvolvimento urbano nas cidades.

Nesse sentido, a concepção de participação popular se relaciona com “os processos que visam superar os mecanismos de exclusão social presentes no tecido social, através da conquista de espaços onde seja garantida a participação da sociedade na gestão da cidade” (SADER; PAOLI, 1988, p. 59).

Assim, a luta pela participação popular no âmbito do planejamento e gestão de políticas urbanas, no decorrer da história brasileira, trouxe em seu contexto o constante enfrentamento da exclusão social, propondo uma maior democratização da sociedade e

buscando intervir no processo de decisão das políticas urbanas, visando, dessa maneira, uma melhor distribuição de bens e serviços.

Na Amazônia, esse processo não foi diferente. Desde o período militar que os movimentos populares passaram a se organizar, tendo como objetivo pressionar as estruturas políticas vigentes ao nível das agências estatais e privadas, fazendo frente aos inúmeros problemas provocados pela ação autoritária dos órgãos estatais e privados e que afetavam as condições de vida das classes populares na região (CRUZ, 1994).

Foi um período marcado por fortes modificações nos espaços urbano e rural da região que contou com a intervenção direta e centralizada do Estado que, desde a década de 1950, vinha consolidando um modelo nacional-desenvolvimentista, introduzindo, assim, a Amazônia no circuito propriamente capitalista. Com isso, ocorreu um significativo processo de ocupação do espaço regional, manifestando-se ao nível da estruturação do sistema urbano da região e de uma urbanização intensiva e crescente do município de Belém, entre outros pólos urbanos regionais (CASTRO; ACEVEDO MARIN, 1987).

Nos anos 1960, além dos projetos agro-pecuários, os governos federal e estadual investiram na criação de infraestrutura, como a construção da rodovia Belém-Brasília que facilitou o ingresso de grande contingente migratório estimulado pela promessa de terras abundantes e de fácil acesso, tendo em vista, a garantia da força de trabalho necessária à implantação dos grandes projetos (SOUZA, 1992).

Em Belém, esse fenômeno gerou, por um lado, uma pressão demográfica sobre as áreas urbanizadas de cotas altas, estimulando a especulação imobiliária e, por outro, uma ocupação “desordenada” das baixadas, sem infraestrutura, por uma camada popular com baixo poder aquisitivo. A ocupação irregular, a falta de uma infraestrutura sanitária e o descaso de sucessivas administrações municipais com a qualidade dos programas e projetos de políticas urbanas completavam o quadro de agravamento da miséria social e da degradação ambiental, passando a se constituir em importantes móveis de lutas urbanas.

Nesse sentido, as lutas pelos serviços básicos de infraestrutura, saúde, educação e habitação implementaram um hábito de construir um poder pela base, na práxis cotidiana, dando origem à constituição de novos sujeitos sociais coletivos e não mais individualizados. Contrariando a prática dos anos anteriores em que a sociedade seguia fielmente as orientações dos grupos oligárquicos.

Constituindo-se sujeitos coletivos, as organizações de bairros, em 1978, unificaram-se na luta pela posse da terra e por moradia, lançando a Campanha pelo Direito de Morar que envolveu vários bairros, como Jurunas, Sacramenta, etc. Essa prática vai culminar com o

fortalecimento das organizações e com a criação da Comissão de Bairros de Belém (CBB), em 1979 (CRUZ, 1994).

Os Movimentos Populares atingiram conquistas importantes até 1982, quando acontecem mudanças na conjuntura política do País através das eleições diretas para governador e deputados, na qual o grande vencedor foi o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que venceu as eleições na maioria das capitais brasileiras. Com isso, mudou-se também o comportamento do Estado que passará a tratar a organização popular como um instrumento a seu serviço.

O Estado passou a orientar seus agentes a realizarem reuniões nos bairros e a contar com a "participação" dos moradores nas decisões tomadas, tentando, ainda, utilizar-se das organizações de bairros para viabilizar suas políticas, por meio de cooptação e da criação de entidades "fantasmas", com o objetivo de enfraquecer a luta social.

Em São Luís, a partir da década de 1960, ocorreu um dinamismo acelerado de crescimento populacional, em virtude de vários beneficiamentos realizados na cidade, tais como: construção das duas pontes sobre o rio Anil, barragem do Bacanga, construção da 1ª etapa do porto de cargas gerais do Itaqui e asfaltamento da BR-135. Além desses acontecimentos, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela instalação de grandes capitais industriais, como as empresas Alumínio do Maranhão S.A (ALUMAR); a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD); e a Celulose do Maranhão S.A (CELMAR), que favoreceram o surgimento de ocupações irregulares, palafitas e favelas.

A cidade de São Luis passa, então, a sofrer modificações profundas, destacando-se o significativo aumento das ocupações de terras para a construção de moradias. Os processos migratórios campo/cidade se intensificam. Milhares de famílias se dirigem para São Luís em busca de melhores condições de vida e emprego. No entanto, grande parte dessas famílias migrante não encontra emprego fixo e bem remunerado, e as formas de sobrevivência baseiam-se nos serviços domésticos e no mercado informal.

Segundo Luz (2004), a década de 1960 é marcada por um intenso debate em torno dos programas governamentais voltados para a modernização conservadora do Maranhão. O Estado passa a ser o facilitador – por meio de instrumentos jurídicos, políticos e econômicos – da criação de condições sociais favoráveis para as grandes empresas investirem na região com condições mínimas de terra farta e mão-de-obra barata. Para garantir que o processo não tivesse obstáculos a sua efetivação, levou-se a cabo um amplo processo de modernização da economia, cujo traço principal estava baseado nos grandes projetos e no apoio irrestrito das elites locais e nacionais ao grande capital nacional e estrangeiro.

Para isso, o Estado inicia a abertura de várias áreas de expansão urbano-industrial, destacando-se a área hoje compreendida pelo eixo Itaqui/Bacanga. No governo Sarney (1966-1970), esta área é eleita como um espaço estratégico para o processo de modernização conservadora pelo plano de governo denominado “Maranhão Novo”. Além dos projetos industriais e da construção do Porto do Itaquí, a região seria contornada pela construção de conjuntos habitacionais para a mão-de-obra requerida pelas indústrias que iriam se implantar na região.

A expansão urbana da cidade de São Luís em direção à região Industrial do Itaqui estava articulada com o processo de remoção de famílias das regiões alagadas pelos rios Bacanga e de outras áreas destinadas para construção do Anel Viário, Aeroporto Internacional do Tirirical e de outras regiões atingidas pelo processo de implantação dos grandes projetos e de renovação urbanística de São Luís.

A remoção de famílias das áreas de interesse do governo tinha o objetivo de abrir espaço para garantir a modernização urbanística da cidade, dotá-la de infraestrutura necessária para a implantação dos grandes projetos – a exemplo da Barragem do Bacanga –, bem como dos interesses do capital imobiliário e mercantil – a exemplo das áreas valorizadas do entorno da cidade e da região comercial da Kennedy/Areinha, São Francisco/Renascença, Olho D’agua/Araçagi.

A segregação urbano-espacial de São Luis consolidou-se no Plano Diretor de 1977, o qual previa, de um lado, a construção de um núcleo residencial destinado para as famílias de melhor poder aquisitivo, de outro se previa uma série de intervenções estatais, com o objetivo de criar áreas e zonas para a implantação de projetos industriais e de recuperação de áreas que seriam destinadas para as classes populares.

Sendo assim, Luz (2004) argumenta que a urbanização da cidade de São Luís é o resultado de um processo de desenvolvimento capitalista no qual o Estado - nos níveis, federal, estadual e municipal - esteve empenhado, desde o início em articular-se para criar as condições políticas, econômicas e jurídicas necessárias ao processo de acumulação de capital no Estado, ao mesmo tempo em que estabeleciam, em segundo plano, as políticas para atender às demandas sociais.

Gistelinck (1988) enfatiza que a questão do déficit habitacional e da falta de infraestrutura básica motiva um intenso debate pela necessidade de políticas públicas para atender as demandas criadas pelo processo de modernização econômica e industrial de São Luis.

A criação dos órgãos de gestão e execução da política habitacional, tanto no plano federal quanto estadual, é um claro sinal da importância da política urbana na estratégia do governo para o enfrentamento da questão social que se agudizava nas cidades brasileiras.

Todavia, os poucos recursos destinados para a população de baixa renda foram marcados pelo clientelismo e/ou por ações urbanas de caráter pontual e segregador, a exemplo dos programas de remoção de favelas e palafitas.

Dentro deste contexto histórico é possível se inferir que em Belém-Pa e em São Luis-Ma ocorreram, nas últimas décadas, mudanças nas relações entre o Estado e os movimentos sociais no que diz respeito ao processo de participação na política urbana, como, por exemplo, os projetos de habitação implementados pelo governo municipal, nas áreas consideradas de baixadas/alagadas das cidades. Entretanto, estas alterações permitiram a participação somente de alguns segmentos que foram incorporados às discussões.

A emergência dos movimentos sociais permitiu a constituição de canais de interlocução com o poder público capazes de legitimar socialmente as demandas populares; gerou uma disputa na cena pública pela formulação de uma nova agenda política de intervenções públicas e garantiu a participação popular no processo de implementação das políticas de habitação que se desenvolveram nas referidas cidades.

Esse debate se constitui num importante instrumento para a avaliação das políticas públicas de habitação que foram implementadas, na medida em que possibilita lançar luz sobre algumas dimensões que se julgam fundamentais na discussão dos limites e desafios de tais políticas, entre as quais se destacam a caracterização das desigualdades no acesso a habitação como expressão das desigualdades sociais e ambientais.

Deste modo, o presente trabalho intitulado “Políticas Habitacionais em Cidades Amazônicas: Belém e São Luís na perspectiva comparativa” teve por objetivo analisar os modelos de gestão das políticas habitacionais implementadas em cidades amazônicas, assim como os impactos na organização espacial das cidades e a relação com o padrão de segregação sócioespacial existente.

Mais do que uma forma espacializada da exclusão, pretende-se uma abordagem sócioespacial que procure avaliar o potencial de transformação que possa estar atrelado às práticas cotidianas da cidade, as quais podem ser reconhecidas como legítimas nas políticas públicas.

Para tanto, é imprescindível repensar a participação do Estado no conjunto das práticas sociais voltadas para o enfrentamento das várias dimensões da exclusão, não apenas

pela participação na partilha do excedente gerado pelo modelo econômico, mas também pelo reconhecimento de suas formas alternativas de relações sociais e apropriação dos espaços.

Nesse sentido, a pesquisa visou responder as seguintes indagações: 1) Qual a concepção de gestão que tem norteado as políticas habitacionais implementadas em Belém-Pa e São Luís-Ma? 2) Qual a relação existente entre governo e sociedade civil no processo de planejamento e gestão das políticas habitacionais nos referidos municípios? 3) Os modelos de gestão adotados têm contribuído para a redução da segregação sócioespacial?

O estudo foi conduzido pelo método comparativo que permite identificar as diferenças e semelhanças entre as experiências de gestão de políticas habitacionais em dois municípios da Região Amazônica, Belém-Pa e São Luis-Ma, enfocando o processo de planejamento e gestão da política habitacional e a dinâmica dos agentes sociais, percebendo suas contradições e estratégias de intervenção.

O ferramental metodológico utilizado teve como base a dimensão político-institucional. Desse modo, para se fazer a análise dos modelos de gestão das políticas habitacionais implementadas em Belém-Pa e em São Luís-Ma, fez-se imprescindível buscar informações nas instituições responsáveis a fim de compreender as ações do poder público municipal, seus interesses, estratégias e os resultados alcançados na implementação da política habitacional nos referidos municípios, visando encontrar possíveis semelhanças e identificações, ainda que um pouco diferenciadas, quanto à forma de produção do espaço urbano.

Para Santos (1996, p. 36), quando se pensa nas simultaneidades definidoras do espaço, a discussão não se limita à organização, à proposição ou instituição de regras, mas também não escapa delas. “Se o modo de produção organiza e produz um espaço, a prática neste mesmo espaço o subverte e o transforma, sendo impossível pensar a organização do espaço sem perceber como ele é usado, sem percebê-lo como impregnado de sujeitos ativos e por isso políticos”.

Assim, é importante destacar que na análise das políticas habitacionais será levada em conta a forma como é percebido e vivido o espaço urbano, reconhecendo seu potencial político, enquanto elemento que pode determinar e/ou influenciar o modo como se pensa a política pública.

Massey (2008) argumenta que quando se analisa as políticas implementadas no espaço urbano, idealiza-se o potencial político do espaço como uma genuína multiplicidade de trajetórias e, potencialmente, de vozes, na enunciação de atores sociais em suas ações

cotidianas, quando se apropriam, subvertem e transformam as regras e instituições, incorporando e transcendendo o espaço da política.

Assim, os procedimentos metodológicos para a coleta de dados que nortearam esse trabalho foram desenvolvidos em três etapas: a) pesquisa bibliográfica (com o objetivo construir um referencial de análise dos eixos que fundamentam o trabalho: planejamento e gestão democrática, políticas públicas, políticas habitacionais), documental e levantamento de dados estatísticos; b) entrevistas com técnicos e gestores das instituições governamentais ligados aos programas ou projetos habitacionais; e c) observação direta, que se deu por meio da presença da pesquisadora nas reuniões e em vários fóruns, onde aconteceram os debates e as deliberações acerca dos programas ou projetos habitacionais, no intuito de observar as dinâmicas dos agentes sociais envolvidos.

A estratégia metodológica adotada para a análise da política habitacional foi apreendida de modo a conjugar dois níveis de informação: em primeiro lugar, por meio do diagnóstico habitacional das referidas cidades; em segundo, se processou uma avaliação das políticas habitacionais, com base no levantamento dos programas e projetos desenvolvidos nas cidades e dos instrumentos de ordenamento no campo da administração pública. Vale ressaltar que esses dois momentos são indissociáveis, uma vez que existe uma complementaridade entre os dados de um e de outro, possibilitando ampliar a compreensão sobre a realidade estudada.

A avaliação das políticas habitacionais nesse trabalho teve como base a análise contextual e documental, sendo que a avaliação, nesse caso, se sustentou na análise de três elementos: institucionais[1], normativos[2] e operacionais[3].

É importante enfatizar que, nessa tese, não se pretende

artigos, documentos, mapas, etc. que pudessem fornecer subsídios teóricos e metodológicos ao estudo, além de informações estatísticas referentes aos resultados alcançados com os Projetos de Habitação.

Assim, a pesquisa bibliográfica foi efetuada nas bibliotecas: Central da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH/UFPA), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), da Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão de Belém (SEGEP), da Secretaria de Planejamento do Município de São Luis, entre outros.

Na pesquisa documental foram investigados documentos relacionados às políticas habitacionais implementadas em Belém-Pa e em São Luis-Ma, bem como documentos referentes aos Projetos Habitacionais. Essa pesquisa assemelhou-se à pesquisa bibliográfica. A diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico.

A pesquisa documental e o levantamento de dados estatísticos foram realizados nos arquivos bibliográficos e cartográficos da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB), Companhia de Desenvolvimento Metropolitano de Belém (CODEM), na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), e na Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB), na Secretaria Municipal de Terras, Habitação, Urbanismo e Fiscalização Urbana (SEMTHURB), na Companhia de Água e Esgoto do Maranhão (CAEMA), Companhia de Habitação do Maranhão (COHAB-Ma), entre outros. Além de consultas às notícias dos jornais de grande circulação em Belém e em São Luis, foi realizada também consulta ao acervo bibliográfico e fotográfico das áreas em estudo.

A consulta aos arquivos dessas instituições foi relevante para a presente pesquisa, pois elas tiveram uma atuação significativa em todo o processo de planejamento e implementação das políticas habitacionais e, hoje, continua fornecendo-lhe suporte técnico-institucional.

O trabalho de campo faz-se indispensável. Conforme Oliveira (1996), a importância deste, através do olhar, ouvir e escrever constituem-se como momentos necessários e estratégicos para a compreensão do fenômeno que se quer estudar, especialmente no que diz respeito ao exercício da pesquisa empírica e à interpretação de seus resultados.

Com relação às entrevistas, foram realizadas com técnicos e gestores das Secretarias de Habitação das cidades pesquisadas, com a finalidade de conhecer os modelos de gestão das

políticas habitacionais implementados em Belém-Pa e em São Luis-Ma, assim como entender a importância atribuída à questão habitacional pelos diferentes agentes sociais; analisar a importância e as repercussões da participação popular nos projetos habitacionais, buscando entender as estratégias adotadas pelos setores populares e sua possível contribuição ou não para o desenvolvimento dos mesmos; elucidar o papel dos planos diretores na efetivação do planejamento urbano; identificar os limites e desafios das políticas habitacionais desenvolvidas nas referidas cidades, comparando suas dinâmicas, composições, articulações e ações que direcionam e são direcionadas pelos governos municipais.

Esse momento constitui-se em uma relação dialógica com o entrevistado e os recursos da entrevista foram utilizados tanto nos seus aspectos quantitativos como qualitativos, haja vista que são complementares. De acordo com Cardoso (1986, p. 96), “a oposição entre qualitativo e quantitativo não corresponde a modos opostos e inconciliáveis de ver a realidade. São modos diversos de resgatar a vida social e chegar a iluminar aspectos não aparentes e não conscientes para os atores envolvidos”.

Após a coleta dos dados, foram realizadas a interpretação dos mesmos e a elaboração dessa tese, que está estruturada da seguinte maneira:

O primeiro capítulo descreve a introdução da pesquisa.

No segundo capítulo, objetivou-se realizar uma síntese teórica das principais idéias que nortearam o debate sobre a questão urbana e habitacional no Brasil, abordando a produção do espaço urbana e da moradia; enfocando quem são os agentes produtores desse espaço, com destaque ao papel do Estado, uma vez que se compreende esse agente como fundamental na intervenção, organização e gestão das cidades; assim como ressaltar o planejamento urbano, o direito à cidade e o direito à moradia.

No terceiro capítulo, analisou-se a política habitacional no Brasil e na Amazônia, enfatizando a trajetória da política habitacional, a fim de identificar as intervenções urbanas governamentais e as principais características do processo de ocupação territorial, assim como a legislação urbanística e a participação dos agentes sociais nas políticas públicas habitacionais.

No quarto capítulo, buscou-se delinear as principais características das políticas municipais de Belém e São Luís, ressaltando as desigualdades sócio-espaciais decorrentes do processo de construção do espaço urbano nas duas cidades, e, por fim, no quarto capitulo, analisou-se os programas/projetos habitacionais, que foram identificados durante a pesquisa documental nas secretarias municipais.

2 QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

2.1 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E DA MORADIA

Refletir sobre a produção do espaço urbano, e nele a da moradia, no contexto da sociedade capitalista requer a necessidade de compreendê-lo como uma construção histórica, caracterizando-se em uma condição necessária para reprodução do capital e dos diversos grupos sociais.

Sendo assim, é fundamental uma apreensão de autores que se preocuparam em investigar o urbano, articulando-o ao modo de produção capitalista e à dinâmica dos agentes que lutam na cidade pela produção de sua existência.

O espaço urbano pode ser entendido aqui como um processo construído historicamente por agentes que produzem e consomem esse espaço, como um produto social, fragmentado e articulado, permeado de símbolos e, também, como um campo de lutas, tendo a cidade como sua forma, que expressa não só a localização e arranjo de lugares, expressa um modo de vida. Esse modo de vida não está ligado somente ao modo de produção econômica, embora sofra seus efeitos, mas está ligado a todas as esferas da vida social, cultural, simbólica, psicológica, ambiental, religiosa e educacional.

O urbano pode ser entendido como um modo de vida, ligado a certa divisão do trabalho, uma forma social, enquanto a cidade seria a materialização dessa forma (HARVEY, 1980).

Trindade Junior (1998) ressalta que o espaço é socialmente produzido e esta produção ocorre paralelamente com a produção de bens materiais necessários à sobrevivência do homem. Portanto, a produção do espaço urbano pode ser interpretada como uma dimensão real e concreta onde se realiza a vida humana e como uma dimensão abstrata, que ocorre de modo diferenciado no tempo e no lugar, ganhando materialidade por meio do território.

A cidade pode ser vista, então, como um conjunto de apropriações e usos que a valoram diferentemente, na qual as combinações dinâmicas produzidas assumem tanto valores de uso quanto de troca, que irão se relacionar dialeticamente entre si. A cidade é, também, por excelência, lugar ou espaço do estar junto.

Para Harvey (1993), as modificações implícitas das relações sociais e as diferentes apreensões cognoscitivas do espaço geográfico, bem como a idéia de supressão ou ampliação dos espaços de lazer podem levar a inúmeras modificações do imaginário coletivo e das relações culturais no espaço urbano.

Na visão desse autor, a produção do espaço significa coexistência e sobreposição de relações sociais. Significa, também, "materialidade de processos sociais, aparentemente naturais, que são estruturados com base em interesses e práticas individuais e coletivas, sendo guiados por um 'conjunto de disposições duradouras' subjacente a tais práticas e processos". Para entender estes processos é preciso compreender "os mecanismos que consubstanciam as práticas sociais que, materializadas, balizam o espaço urbano". Este espaço é formado por uma "práxis social que tem como pano de fundo um sistema econômico (e político) complexo e criativo, que se renova constantemente, se reinventando, inclusive, em suas próprias crises, naquilo que ficou conhecido como 'destruição criativa'" (HARVEY, 2005, p. 58).

Além disso, o autor argumenta que a produção do espaço urbano com fins para o desenvolvimento, baseado na acumulação do capital, expressa a característica peculiar de permanente mudança de suas práticas e processos materiais de reprodução social, assim como os significados de tempo e espaço que também se modificam, e essas transformações podem ter conseqüências para a organização da vida diária.

> O capital se representa sob a forma de uma paisagem física criada à sua própria imagem, criada como valores de uso favorecedores da acumulação progressiva do capital. A paisagem geográfica daí resultante é a glória que coroa o desenvolvimento capitalista precedente. Mas, ao mesmo tempo, ela expressa o poder da mão-de-obra morta sobre a mão-de-obra viva e, como tal, aprisiona e inibe o processo de acumulação dentro de um conjunto de restrições físicas específicas. [...] O desenvolvimento capitalista, portanto, tem que negociar um caminho muito estreito entre a preservação dos valores de troca dos investimentos de capital passado, no meio ambiente construído, e a destruição do valor desses investimentos, a fim de abrir um novo espaço para acumulação. No capitalismo, portanto, há uma luta perpétua em que o capital constrói uma paisagem física apropriada à sua própria condição, em determinado momento do tempo, simplesmente para ter que destruí-la, geralmente durante situações de crise, num momento posterior do tempo. O fluxo e refluxo temporal e geográfico do investimento no meio ambiente construído só podem ser entendidos em termos desse processo (HARVEY, 1993, p. 127).

Uma contribuição teórica e conceitual importante para a análise do espaço urbano é a obra de Pierre Bourdieu, o qual propõe uma abordagem sociológica sobre *habitus*, posições sociais e estratégias, que visam superar a dicotomia entre objetividade e subjetividade para análise das relações entre indivíduos e os grupos e estruturas nos quais estão implicados.

Partindo da premissa de que as regularidades da sociedade se processam mediante a interiorização das estruturas objetivas na subjetividade dos indivíduos, Bourdieu (2001, p. 115) argumenta que:

> A relação entre estruturas e ações individuais não ocorre de modo mecânico como afirmam os objetivistas, nem de modo consciente conforme apontam os subjetivistas, mas de um modo dialético, por meio de um sistema de disposições duráveis que, uma vez constituídos no processo de socialização passam a orientar as práticas dos indivíduos que, por sua vez, tendem a refletir as características das estruturas em que foram forjadas as disposições.

Para tanto, Bourdieu (2001, p. 65) utiliza o conceito de *habitus* para explicar a mediação entre as estruturas objetivas e as subjetivas, o qual pode ser compreendido como uma capacidade infinita de engendrar produtos – pensamentos, percepções, expressões, ações – cujos limites são fixados pelas condições histórica e socialmente situadas de sua produção, permitindo "tanto operar atos de conhecimento prático, fundados no mapeamento e no reconhecimento de estímulos condicionais e convencionais a que os agentes estão dispostos a reagir", como também "[...] engenderar, sem posição explícita de finalidades nem cálculo racional de meios, estratégias adaptadas e incessantemente renovadas, situadas, porém, nos limites das construções estruturais de que são o produto e que as definem".

> As condições associadas numa classe particular de condições de existência produzem habitus, um sistema de disposições duráveis e transferíveis, estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, quer dizer, como princípios que geram e organizam práticas e representações que podem ser adaptadas objetivamente aos seus resultados sem pressupor um fim objetivo consciente ou um domínio expresso das operações necessário para o atingir. Objetivamente 'regulador' e 'regulado' sem ser de qualquer forma o produto de obediência a regras, o habitus pode ser orquestrado coletivamente sem ser o produto da ação organizatória de um condutor (BOURDIEU, 2001, p. 53).

Nesse sentido, o *habitus* seria um conhecimento adquirido e um capital, pelo qual se indica a disposição incorporada de um agente, os princípios geradores e organizadores de suas práticas, captadas quando da sua ação, traduzindo-se na forma com que um determinado grupo interioriza seu comportamento dentro de determinado espaço social. Neste caso, o espaço social e o espaço físico passam a ser um só.

O espaço social é definido como um "conjunto de posições distintas e coexistentes, exteriores umas às outras, definidas umas em relação às outras por sua exterioridade mútua e por relações de proximidade, de vizinhança ou de distanciamento e, também, por relações de ordem, como acima, abaixo e entre" (BOURDIEU, 1996, p. 18).

Bourdieu também desenvolveu o conceito de capital simbólico, o qual não se baseia unicamente no econômico, mas, fundamentalmente, se expressa por outros tipos de capitais[4]: o cultural, o social, o político, o religioso e o estético; reconhecendo a dimensão simbólica enquanto produtora e reprodutora da dominação que está por traz dos processos de diferenciação social.

Sendo assim, a hierarquia das posições sociais se constitui de acordo com o volume e com a estrutura do capital possuído pelos indivíduos e grupos que se distribuem nas diversas posições do espaço social.

São essas ações humanas que atuam diretamente na construção, transformação e reconstrução do espaço. Desse modo, um conjunto de ações sociais que compreendem produção, distribuição e consumo de bens materiais representam práticas econômicas, em determinado momento histórico, assim como o estabelecimento de relações entre os homens na sociedade, corroboram decisivamente para a construção do arranjo econômico, social, cultural e político do espaço.

Segundo Spósito (2004), as práticas econômicas modificam o espaço em sua ampla condição de valor de troca, ou seja, as formações sociais, em sua evolução, passam de uma situação de simples ocupação e aproveitamento do espaço (adaptação passiva) para uma situação de transformação cada vez mais ampla e profunda desse espaço (adaptação ativa). Essa transformação compreende não apenas a produção de bens materiais como também a adequação do meio ambiente circundante às necessidades individuais, familiares, comunitárias e das formações sociais em seu conjunto.

Para Castells (1983, p. 181), "o espaço é um produto material de uma dada formação social. É determinado pelas forças produtivas e pelas relações de produção que se originam delas". Analisando o espaço urbano enquanto expressão da estrutura social, o referido autor argumenta que a organização do espaço pode ser então compreendida a partir da determinação das formas espaciais e diz que todo espaço urbano é o espaço aonde vai se configurar o processo relativo à força de trabalho e sua reprodução.

Entretanto, Lojkine (1981) afirma que tal análise baseia-se em equívocos e que reduz o urbano à força de trabalho. Dentre os equívocos estão: a confusão entre processo – técnica de trabalho e processo social – de produção; confusão entre a unidade imediata de produção e

[4] Bonnewitz (2005, p. 53-54) sintetiza quatro tipos de capital apresentados por Bourdieu, que são: 1) capital econômico, que são diferentes fatores de produção e conjunto dos bens econômicos; 2) capital cultural são as qualificações intelectuais produzidas pelo sistema escolar ou transmitidas pela família podendo se apresentar objetivados, tais como nos bens culturais incorporados, por exemplo, no vocabulário e institucionalizados, a exemplo dos títulos acadêmicos; 3) capital social se constitui pelas relações sociais e pelas redes de sociabilidade; 4) capital simbólico, composto pelo reconhecimento social, honra e prestígio.

a divisão “societal” do trabalho, no conjunto de uma formação social; confusão entre forças produtivas e forças produtivas materiais.

Este autor entende o espaço urbano a partir do contexto das lutas de classes, considerando o urbano como um dos lugares decisivos dessa luta, enfatizando a principal contradição entre a exigência de desenvolvimento do trabalho vivo e a lógica de acumulação do trabalho cristalizado que tende a restringir ao máximo esse desenvolvimento em função de suas necessidades imediatas.

Conforme Lojkine (1981), a cidade é o reflexo de uma nova modalidade de conflito de classes, uma vez que o espaço urbano é organizado de maneira desigual. O acesso aos serviços de infraestrutura urbana, transportes coletivos e equipamentos de lazer varia de acordo com os diferentes grupos sociais, evidenciando um processo de segregação sócioespacial.

Para ele, existem três tipos de segregação:

1. Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é mais alto, e a periferia, onde o preço do solo é mais baixo[5];
2. Uma separação crescente entre as zonas e moradias reservadas às camadas sociais de maior poder aquisitivo e as zonas de moradia popular;
3. Um esfacelamento generalizado das funções urbanas disseminadas em zonas geograficamente distintas especializadas: zona de escritórios, zona industrial, zona de moradia, etc.

Mediante a reflexão sobre tais conceitos (Castells e Lojkine), pode-se afirmar que o urbano é historicamente construído enquanto espaço de reprodução da força de trabalho, do capital e das próprias classes sociais.

A cidade torna-se, assim, espaço destinado à industrialização, aos serviços especializados e ao crescimento do capital, acarretando na concentração demográfica e no desenvolvimento “desordenado” da cidade, gerado pela necessidade de reprodução do capital,

[5] O conceito de centro utilizado nesse trabalho pode ser definido como ponto central da gestão do território, centro de decisão e poder. Cabe destacar que a apropriação e uso do solo estão atrelados às diferenciações de renda, sendo que determinará a acessibilidade ao espaço, por ser diretamente vinculada à lei do mercado. Nesse sentido, a discussão sobre centro e periferia não deve desprezar elementos necessários a compreensão de que uma área periférica não é apenas aquela distante da área central de uma determinada cidade. Devem ser levados em consideração vários aspectos, como físicos, econômicos, sociais e culturais, que são determinantes para que se compreenda as condições sociais e modo de vida dos moradores, seja da região central ou da periférica. Para Spósito (2004, p. 116), o conceito de periferia urbana deve ter em vista as transformações que esses espaços vêm passando no seu “conteúdo sócioespacial, tais como, os conjuntos habitacionais implantados pelo poder público para grupos de menor poder aquisitivo, loteamentos clandestinos produzidos pelas práticas de autoconstrução, e condomínios fechados para grupos de maior renda e a implantação de *shopping centers”*. Assim sendo, “esta pluralização da paisagem e dos conteúdos da periferia urbana revela novas práticas sócioespaciais, novas formas de diferenciação e segregação urbana e, por fim, aponta para uma fragmentação territorial e social da cidade”.

uma vez que o modo de vida capitalista é determinado pela dinâmica das forças produtivas, articuladas com a produção e reprodução da força de trabalho. Dessa maneira, pode-se dizer que o urbano se constitui em espaço de reprodução do capital e também em espaço de reprodução de classes sociais, por meio de confrontos sócio-políticos decorrentes da divergência de seus interesses.

Portanto, o urbano é representado por uma infraestrutura que propicia a produção, circulação, troca e consumo de mercadorias e serviços, além de ser produto da ação e interação de diversas forças sociais que possuem perspectivas antagônicas, as quais são modeladas pela luta de classes, causando conflitos e interesses para além do local de trabalho, passando para o local de moradia e áreas de consumo coletivo.

Bourdieu (2001), ao tratar da dimensão simbólica das lutas, esclarece que as lutas entre dominantes e dominados se dá em um campo de forças, que podem ser expressos em três campos: campo social, campo de poder e campo político.

> Pode-se descrever o campo social como um espaço multidimensional de posições tal que qualquer posição atual pode ser definida em função de um sistema multidimensional de coordenadas cujos valores correspondem aos valores das diferentes variáveis pertinentes: os agentes distribuem-se assim nele, na primeira dimensão, segundo o volume global do capital que possuem e, na segunda dimensão, segundo a composição do seu capital – quer dizer, segundo o peso relativo das diferentes espécies no conjunto de suas posses. [...] essas espécies são os poderes que definem as probabilidades de ganho num campo determinado (BOURDIEU, 2001, p. 134-135).

Em relação ao campo de poder, Bourdieu (2001, p. 139) o definido como:

> Relações de força entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um quantum suficiente de força social – ou de capital – de modo que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder, entre os quais possuem uma dimensão capital as que têm por finalidade a definição de forma legítima de poder.

Campo político, para ele (2001, p. 164), é “ao mesmo tempo campo de forças e campo de lutas que têm em vista transformar as relações de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento”

Assim, sendo, enquanto resultado das relações e da ação dos homens, o espaço urbano adquire formas que refletem de modo geral as determinações que são hegemônicas na sociedade. Esse espaço é uma conjuntura histórica e uma forma social que recebe sentido dos processos sociais que se exprimem por meio dele, ou seja, por meio das relações estabelecidas

entre as diferentes instâncias de uma estrutura social: a econômica, a política, a ideológica, cultural e a conjuntura de relações sociais que dela resulta.

Da mesma forma, Lefebvre (1991, p. 128) ressalta que:

> O espaço possui, no modo de produção, o mesmo status ontológico que o capital ou o trabalho, porque tanto as relações de posse quanto às de exteriorização material (a produção de espaço) estão unidas nas relações de propriedade que formam a essência do modo capitalista de produção. O espaço é apenas parte das forças e meios de produção, constitui também um produto dessas mesmas relações, tornando o design espacial diferente de qualquer outro fator social ou mercadoria, além da haver um espaço de consumo ou um espaço como área de impacto para o consumo coletivo, há também o consumo de espaço, ou o próprio espaço como objeto de consumo.

Milton Santos (1991, p. 71) afirma que o espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas:

> O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento. [...] um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre estes especificamente, mas para as quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediado pelos objetos naturais e artificiais.

Sendo assim, compreende-se que a produção do espaço urbano e da moradia são determinados pelas relações sociais que se constituem no modo de vida capitalista e determinantes da dinâmica sócioespacial.

Harvey (1980, p. 5) argumenta que o espaço urbano pode ser compreendido como uma relação contínua entre processos sociais e formas espaciais constituídos historicamente. Logo, a gênese do espaço urbano é analisada da seguinte forma: “o espaço não é absoluto, relativo ou relacional em si mesmo, mas pode transformar-se em outro, dependendo das circunstâncias. O problema da correta conceituação do espaço é resolvido através da prática humana em relação a ele”.

Com o padrão de modernização fordista, o capital instaurou-se não somente por meio da indústria, mas também nas relações de produção e apropriação do ambiente construído. As categorias analíticas envolvidas na produção e na apropriação do espaço urbano são: o Estado,

o capital, o trabalho e a terra[6] como mercadoria. Estas categorias podem ser melhor identificadas quando verificam-se os fenômenos e processos advindos com a modernização: o êxodo rural, a urbanização intensa e acelerada, a especulação imobiliária e o processo de favelização e periferização da classe trabalhadora, entre outros (HARVEY, 1980).

Esses fenômenos podem ser reconhecidos, assim como em outras cidades, nas cidades de Belém e São Luis, que sofrem com os efeitos da intensa especulação imobiliária, acarretando na valorização de espaços privilegiados, os quais possuem mais investimentos em infraestrutura, serviços e transportes.

Para ele, as novas configurações desenvolvidas no espaço urbano e na moradia, nas últimas décadas, estão diretamente relacionadas a um novo momento da estruturação da sociedade capitalista, no qual o desejo exacerbado por acumulação, somado à necessidade de reprodução das classes sociais, contribuiu para o processo de descentralização das áreas centrais, deslocando-se para outros espaços longínquos da cidade, como zonas, baixadas, favelas, etc., instigados pelo processo de renovação urbana.

Castells (1996) ressalta que a globalização vem alterando, profundamente as estruturas produtivas, as relações técnicas e sociais de produção e os padrões organizacionais e locacionais, colocando novas questões e recolocando, também, velhos desafios, nos quais as desigualdades e as possibilidades de desenvolvimento permanecem no centro desse novo cenário. Esse processo é resultado e condicionante das aceleradas e radicais mudanças tecnológicas, determinadas pela competição capitalista, sob a liderança da tecnologia da informação e da sociedade do conhecimento.

A globalização permitiu e induziu a generalização dos novos meios de comunicação e controle (informática, telemática, internet, TV a cabo, sistemas *online*, etc.), que vêm facilitando e barateando os transportes e as comunicações, potenciando o aumento do fluxo de informações econômicas, científicas, tecnológicas, culturais e políticas, expandindo o comércio internacional e inter-regional de bens, alterando a natureza da produção, consumo e comércio de serviços, inclusive possibilitando o crescimento do comércio de serviços à distância, aumentando o fluxo de capitais e de pessoas, especialmente financeiro, construção de imóveis, entre outros, portanto, acelerando a integração mundial.

[6] A terra, condição fundamental para a reprodução do capital, por meio de benfeitorias e mudança no uso (passando então a solo urbano), se transforma em uma mercadoria especial. Ao solo passa a ser atribuída uma condição utilitarista (mascarando o trabalho), de meio e condição para reprodução do capital. O espaço também passou a incorporar esse utilitarismo, sendo, por vezes, condição indispensável para a economia urbana (HARVEY, 2005).

Estas tendências refletem as profundas mudanças ocorridas na dinâmica capitalista, definindo o redirecionamento das unidades produtivas, no qual novos espaços são explorados para a implantação e implementação de novos equipamentos e infraestrutura que favoreçam a concorrência capitalista, além da abertura de novos mercados, o que produz novas contradições entre o processo de produção social do espaço urbano e da moradia e sua apropriação privada.

As transformações do espaço urbano, nesse novo contexto, decorrem das inovações tecnológicas e sociais, como a fragmentação das classes sociais decorrentes da relação de dominação-subordinação capitalista. Destarte, se, por um lado, as novas atividades produtivas, os empreendimentos imobiliários, o crescimento populacional, as políticas públicas ineficazes têm ocasionado o adensamento e a intensificação do uso de determinados espaços, por outro lado têm propiciado a saída de uma grande parcela da população de baixo poder aquisitivo e de atividades econômicas para outros espaços degradados.

> O próprio espaço, dotado de atributos locacionais em contínua ressignificação, é incorporado à difusão de inovações, tornando-se novo em alguns lugares e velhos em outros. Por meio da propriedade privada é submetido a práticas espaciais como seletividade, esterilização, antecipação e marginalização, que visam à sua valorização diferenciada, na qual o novo e o velho estão presentes em setores distintos. O novo espaço, valorizado, constitui-se, ainda que não exclusivamente, em local para novas formas espaciais abrigando novas funções (CARDOSO, 2003, p. 51).

A dinâmica sócioespacial sofreu profundas alterações com a nova fase de internacionalização do capital, uma vez que o processo de renovação urbana criou novas bases espaciais de produção por meio da substituição e ruptura das estruturas preexistentes, estimulando o mercado imobiliário e as parcerias entre os setores público e privado.

De acordo com Carlos (2001), o redirecionamento das formas espaciais produtivas irá provocar a configuração do espaço urbano por meio da mobilidade social. Este deslocamento é justificado principalmente pelos novos locais de instalação das indústrias, que procuram pontos estratégicos (próximos de terminais rodoviários e marítimos, estradas pavimentadas, etc.), facilitando assim, o escoamento da produção e reduzindo os custos de operação.

Dessa maneira, a intensificação e extensificação da urbanização são provocadas por um consumo voraz e crescente do espaço, uma vez que para atender às necessidades crescentes do capital são revistas as legislações ambientais e de uso do solo, introduzindo mudanças que visam atender interesses de classes sociais específicas, além do avanço da

destruição de florestas por meio da ampliação das fronteiras agrícolas e expansão das monoculturas intensivas, como da cana e soja, provocando o aumento da exclusão social e da precarização das condições de vida de grandes contingentes populacionais que buscam os centros urbanos.

> As novas configurações dos espaços urbanos, na atualidade, são justificadas pelos agentes sociais condicionadores do espaço. Entre eles, merecem destaque o Estado e os promotores imobiliários. A atuação do Estado no espaço se efetiva com o processo de renovação urbana, que está vinculado à necessidade de remodelar espaços deteriorados em áreas condizentes com a arquitetura "moderna". Esta renovação, em geral, acontece com o remanejamento de famílias, cabendo ao poder público efetivar esta ação. [...] As zonas atingidas pela renovação passam por um processo de valorização, devido à incorporação de infraestrutura, tornando-se propícia à especulação imobiliária. As famílias que residiam nestes espaços, no entanto, acabam por abandoná-los por não possuírem condições de pagar o ônus da valorização que se processa, com o aumento dos impostos e taxas de serviços urbanos (CARLOS, 2001, p. 64).

Cabe ressaltar que a ação do Estado se processa de acordo com as diretrizes do capital, intervindo no espaço urbano e na questão habitacional para suprir as necessidades do mesmo, estabelecendo a renovação ou abertura de novos espaços, que são fragmentados e intensificam a segregação sócioespacial, pois o uso do solo torna-se cada vez mais valorizado.

Dessa maneira, muitas famílias que moram em áreas mais centrais são pressionadas pelo capital imobiliário a vender seu imóvel, o que acaba constituindo-se em uma estratégia de sobrevivência, pois a renda adquirida com a venda do imóvel por um valor mais alto gera uma oportunidade de ganho financeiro, já que poderá servir para compra de outro imóvel por um preço menor, em um local mais distante que sofre com a falta de infraestrutura, serviços, etc., e o restante da renda será o "lucro" para ser investido em outras transações financeiras.

> Através da política de renovação urbana, o Estado capitalista valoriza simultaneamente vários interesses. De um lado, via expulsão dos pobres residentes em cortiços junto ao centro da cidade, redirecionando a segregação residencial e viabiliza o capital imobiliário que tem oportunidade de realizar bons negócios em áreas onde o preço da terra é pela proximidade do centro bastante elevado: é a renovação urbana (CORRÊA, 1989, p. 28).

Carlos (2001) analisa o processo de renovação urbana como uma ação do Estado por intermédio do poder local, ao intervir no processo de produção da cidade, que reforça a hierarquia de lugares, criando novas centralidades e expulsando para periferia os antigos

habitantes, criando um espaço de dominação. Com isso, impõe sua presença em todos os lugares, agora sob controle e vigilância (direta ou indireta).

Assim sendo, o espaço produzido assume a característica de fragmentação, em decorrência da ação dos empreendedores imobiliários e da generalização do processo de mercantilização do espaço, homogêneo (pela dominação imposta pelo Estado ao espaço) e hierarquizado (pela divisão espacial do trabalho).

Então, a estruturação do espaço urbano depende das ações econômicas, sociais, culturais e políticas, uma vez que a cidade é resultado de intervenções públicas e privadas que atuam no espaço urbano por meio de investimentos infraestruturais e organizacionais, regulamentando os diversos interesses de poder e de classe, estabelecendo estratégias sociais e políticas, muitas vezes geradoras de segregações e exclusões sociais.

Percebe-se, assim, que a ação do Estado perpetua as contradições engendradas pelo processo de reprodução capitalista, à medida que atende aos interesses da classe dominante, criando mecanismos para quebrar as “barreiras” que impedem o avanço do progresso, ao implementar infraestrutura e favorecer a liberação de áreas necessárias à reprodução do capital. Destarte, a renovação urbana pode ser caracterizada como um conjunto de estratégias que levam à segregação e à hierarquia do espaço, alterando a forma de determinadas áreas da cidade, promovendo a transformação da vida urbana, modificando sua estrutura e função.

> A contradição do espaço não vem de sua forma racional tal qual se depreende nos matemáticos, ela vem do conteúdo prático e social, especificamente, do conteúdo capitalista. Com efeito, esse espaço da sociedade capitalista se quer racional enquanto prática ele é comercializado, fragmentado, vendido em parcelas. É assim que ele é, ao mesmo tempo, global e pulverizado. Ele parece lógico e ele é absolutamente recortado. Essas contradições explodem no plano institucional. Nesse plano, se descobre que a burguesia tem um duplo poder sobre o espaço inteiro, à exceção dos direitos da coletividade e do Estado-e, secundariamente, pela globalidade, a saber, o conhecimento, a estratégia, a ação do Estado. Há conflitos inevitáveis entre esses dois aspectos, e, notadamente, entre o espaço abstrato (concebido ou conceitual, global ou estratégico) e o espaço imediato, percebido, vivido, fragmentado e vendido. No plano institucional, essas contradições aparecem entre os planos gerais do planejamento e os projetos parciais dos mercados do espaço (LEFEBVRE, 1991 apud CARLOS, 2001, p. 237- 238).

Por meio do zoneamento e do planejamento urbano, o Estado impõe e administra limitações ao mercado imobiliário, ao promover, em determinados espaços urbanos, serviços como água, energia, esgoto, transporte público, escolas e postos de saúde, além de garantir infraestrutura que contribui indiretamente para o aumento do valor de uso das moradias.

Portanto, como esclarece Harvey (1996), a compreensão da dinâmica com que se processam as grandes intervenções urbanas e das modificações estruturais geradas por elas é fundamental para a proposição de políticas públicas direcionadas para a sustentabilidade urbana. O contexto global da perda de capacidade de regulação da economia por parte do poder público, da financeirização e desterritorialização do capital, bem como a intensificação da sua concentração, são fenômenos que afetam de maneira geral todas as grandes cidades; porém os efeitos são muito particulares.

Assim, a rápida transformação do espaço urbano e da questão habitacional no Brasil, no período compreendido pelas três últimas décadas do século XX e na primeira do século XXI, induz a questionamentos quanto a questão dos modelos de políticas públicas implementadas, assim como os padrões da segregação sócioespacial que ora se observa na estrutura intra-urbana das grandes cidades brasileiras, incluindo Belém e São Luis.

Para tanto, torna-se imprescindível refletir sobre a dinâmica de ocupação do solo, bem como a interação dos diferentes agentes que atuam na produção e consumo do espaço urbano, clarificando os aspectos relacionados à atuação do capital imobiliário e às precariedades sócio-espaciais a que está submetida grande parte da população, como carência de infraestrutura e serviços urbanos, especulação, expulsão de suas terras, entre outras, uma vez que a questão habitacional está condicionada tanto pelas mudanças na economia do país, quanto pelos mecanismos que produzem a estrutura urbana e a distribuição dos equipamentos e serviços na cidade.

2.2 AGENTES PRODUTORES E CONSUMIDORES DO ESPAÇO E O PAPEL DO ESTADO

Ao começar a discutir sobre os agentes produtores do espaço urbano, faz-se necessário resgatar a concepção de espaço urbano desenvolvida por Corrêa (1993), a qual considera o espaço urbano como espaço construído no contexto da cidade capitalista, como produto social, resultado da ação histórica de agentes que produzem e consomem esse espaço.

> Eis o que é o espaço urbano: fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais. É o produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço (CORRÊA, 1993, p. 9).

Dessa maneira, a apropriação e o uso do solo nas cidades capitalistas podem ser compreendidos pela própria dinâmica da sociedade, que traz em si diversas contradições, estabelecidas nos conflitos existentes entre as exigências do capital e as demandas da sociedade, uma vez que as relações econômicas determinam as diretrizes do modo de produção e a estrutura urbana se constitui pelas ações dos grupos sociais.

De acordo com Corrêa (1993), os processos espaciais definem a organização espacial desigual e mutável da cidade capitalista. Nela, o processo espacial é concebido como as forças por meio da qual o movimento de transformação social, compreendido como o próprio processo, se efetiva espacialmente, redefinindo a espacialidade da sociedade.

Ainda segundo o autor, as agentes que produzem socialmente o espaço urbano são responsáveis pela configuração da organização do espaço das cidades, distinguindo-se como:

1) Proprietários dos meios de produção: caracterizam-se como os grandes proprietários industriais e das grandes empresas comerciais, portanto, como grandes consumidores de espaços. Estes espaços são produzidos em torno do interesse de expansão da produção, garantidos por meio de terrenos amplos e baratos, que satisfaçam suas necessidades de circulação de mercadoria, e acabam por interferir no modelamento das cidades;
2) Proprietários fundiários: são os proprietários de terra, que se empenham em obter a maior renda fundiária de suas propriedades, seja no uso comercial ou residencial. Portanto, sua ação se dá em torno do aumento contínuo da renda fundiária que obtêm de suas propriedades. Para tanto, seus esforços direcionam-se no sentido de garantir infraestrutura urbana para seus terrenos, exercendo pressão junto ao poder público no processo de definição das leis de uso do solo e na garantia dos benefícios infraestruturais. Significa dizer que estes estão mais preocupados com o valor de troca da terra e não de seu uso;
3) Promotores imobiliários: é um conjunto de agentes que exercem ações de compra, financiamento, estudo técnico, construção ou produção física de novas habitações, transformação do capital mercadoria em capital dinheiro[7]. Sua atuação espacial na cidade tem caráter excludente, pois favorece a produção de habitações para satisfazer a demanda solvável da população, desta forma, criando e reforçando a segregação sócioespacial;
4) Estado: enquanto agente modelador do espaço urbano capitalista, atuando na organização espacial da cidade como grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente de regulação do uso do solo e alvo dos chamados Movimentos Sociais Urbanos. Sua ação mais visível se dá por meio da implantação de serviços e equipamentos públicos, na elaboração de normas vinculadas ao uso do solo para os quais dispõe de um conjunto de instrumentos como o direito de desapropriação, a regulamentação do uso do solo, e outros;

[7] Sobre as funções atribuídas aos promotores imobiliários, ver Topalov (1974).

> 5) Grupos sociais excluídos: são parcelas da população que não possuem, no que concerne à moradia, acesso aos bens e serviços produzidos socialmente, e é na "produção de favela, em terrenos públicos ou privados ocupados que esses grupos tornam-se agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes". A produção do espaço é uma forma de resistência e de estratégia de sobrevivência (CORRÊA, 1993, p. 23-24).

Cada um dos agentes a quem o autor se refere desenvolve um papel ativo na construção do espaço urbano e da moradia, tendo como viés a dinâmica da acumulação capitalista, considerando que ações implementadas são em função dos interesses dominantes, garantindo a reprodução das relações de produção e, portanto, a contradição da luta de classes.

Harvey, em sua obra *A justiça social e a cidade*, argumenta que a aquisição de terras e as melhorias implementadas no espaço urbano e habitacional são compreendidas como mercadorias na sociedade capitalista contemporânea – portanto, possuem um valor de uso e um valor de troca – "mercadorias estas que não podem ser deslocadas, pois têm uma localização fixa, e que são essenciais, uma vez que não se pode viver sem uma habitação (um abrigo de qualquer espécie) que ocupa um espaço na cidade". (HARVEY, 1980, p. 157).

Para ele, o importante é analisar o papel dos agentes do mercado imobiliário na determinação dos valores da terra e, para isso, destaca os principais grupos que compõe esse mercado:

> 1) Moradores: cuja situação familiar ou pessoal (assim como a localização da moradia) irá determinar o valor de uso da habitação – o valor de troca aparecerá em dois momentos: na compra e venda da residência e nas reformas e reparos que aumentam esse valor;
> 2) Imobiliárias: atores que operam no mercado imobiliário para obter valor de troca. Seu lucro se dá no processo de compra e venda de habitações e na prestação de serviços como intermediárias. Para as imobiliárias, o valor de uso está no volume de transações realizadas, das quais obtêm o valor de troca;
> 3) Proprietários de terrenos urbanos: os proprietários profissionais, ou seja, aqueles que adquirem terrenos para vendê-los por um preço mais elevado, e vêem na habitação um meio de troca e não um valor de uso para si mesmo;
> 4) Incorporadoras e a indústria da construção: atores envolvidos na criação de novos valores de uso que garantam os subsídios de seus valores de troca. Da mesma maneira que as imobiliárias estão interessadas no valor de uso para outrem, desde que obtenham valor de troca para si mesma;
> 5) Instituições financeiras: estão interessadas em obter valores de troca por meio de financiamentos que promovem a criação de valores de uso;
> 6) Instituições governamentais: interferem no mercado imobiliário, dando apoio às instituições financeiras, incorporadores e à indústria da construção, garantindo lucros e eliminando alguns riscos. Esse suporte

> governamental ao mercado imobiliário é uma das maneiras de assegurar a produção de valores de uso (provisão de moradia para população de baixa renda) e valores de troca, promovendo melhoria urbana (bens de consumo coletivo) ou implementando leis de zoneamento, controle e planejamento do uso do solo urbano (HARVEY, 1980, p. 139-141).

No processo urbano e da cidade se relacionam diferentes agentes que possuem estratégias próprias, com objetivos e agendas diversas, que geram conflitos entre eles e estratégias comuns que os unem, como a apropriação da renda da terra, por meio de práticas espaciais interligadas, nas quais se articulam e se validam arranjos institucionais, formas legais, sistemas políticos e administrativos, além de hierarquias de poder. Desse processo emanam experiências, percepções, leituras simbólicas e aspirações.

Harvey (1996, p. 52) ressalta que o poder de reorganizar a vida urbana está em uma coalizão de forças, na qual o Estado tem apenas o papel de coordenador e de agilizar as intervenções urbanas. “O poder de organizar o espaço, contudo, advém do complexo de forças mobilizadoras por diversos agentes sociais”.

Na produção do espaço urbano, diversos agentes interferem direta ou indiretamente, estabelecendo, às vezes, relações de conflitos de interesses, “engendrados em torno do espaço social – local dos valores sociais de uso e do desdobramento de relações sociais no espaço – e em torno do espaço abstrato – enquanto espaço de desenvolvimento imobiliário e administração governamental, por exemplo,” que tem acarretado na “fragmentação e na criação de guetos hierarquizados representando com sua espacialidade a hierarquia econômica e social” (HARVEY, 2005).

A partir da compreensão de que a sociedade é produto da inter-relação entre *habitus* e campo, Bourdieu (2001) enfatiza que os agentes sociais são dotados de um *habitus*, inscritos nos corpos pelas experiências passadas:

> Estes sistemas de esquemas de percepção, apreciação e ação permitem operar os atos de conhecimento prático, fundados sobre a descoberta e o conhecimento dos estímulos condicionais e convencionais aos quais podem reagir, e engendrar, sem fins explícitos nem cálculo racional de meios, de estratégias adaptadas e renovadas continuamente, mas de acordo com as exigências estruturais das quais são o produto e que as definem (BOURDIEU, 2001, p. 166).

De acordo com Bourdieu (1996), os agentes sociais constroem o mundo social e individual e coletivamente a partir de uma estrutura objetiva de distribuição de diferentes tipos de capital (formas de poder), sejam eles físicos, culturais ou simbólicos, cuja eficiência

varia de forma contingente e localizada. A ação dos agentes sobre essas estruturas objetivas constitui o campo social, dentro do qual ocorrem disputas entre os agentes possuidores de meios e fins diferenciados e um *habitus* adquirido por sua socialização prévia ou por aquela praticada dentro do próprio campo.

Nessa perspectiva, compreende-se que o espaço urbano torna-se um campo de luta, onde se instaura uma luta dos diferentes agentes pelo espaço, pelo solo urbano, estabelecendo-se, portanto, um conflito entre espaço abstrato e o espaço vivido, fragmentado pelas estratégias dos diferentes agentes sociais, percebido pelo individuo por meio de sua vida cotidiana.

Cabe inferir que o acesso à moradia nas cidades não se dá de forma igualitária e pode ser "comparável a ocupação seqüencial de um teatro, aonde aqueles que chegam primeiros adquirem os melhores lugares, bem como os que têm mais dinheiro. Aos pobres cabem os que sobram" (HARVEY, 1980, p. 144).

Nesse sentido, pode-se afirmar que no processo histórico de ocupação e uso do espaço urbano, o solo é disputado entre os diferentes agentes econômicos e classes sociais, pois se considera que a terra na sociedade capitalista atende as demandas tanto de reprodução do capital como de reprodução da força de trabalho e da dimensão simbólica, uma vez que essa disputa se dá por diferentes usos, como habitacional, cultural, religioso, comercial e de serviços, industrial, etc., e mediante diferentes vantagens locacionais e infraestruturais, estabelecendo uma hierarquia de preços, que faz do mercado imobiliário a grande expressão da segregação sócioespacial. Além dos espaços existentes, esse mercado imobiliário vai determinar e criar a futura localização da classe trabalhadora.

Como observa Santos (1991, p. 31):

> É assim que se criam nas cidades as infraestruturas a que Manuel Lemes chama de 'extensores urbanos', como a adução de água, os esgotos, a eletricidade, o calçamento que, ao mesmo tempo, revalorizam diferencialmente os terrenos, impõem um crescimento maior à superfície urbana e, mediante o papel da especulação, asseguram a permanência de espaços vazios. Como estes, ficam à espera de novas valorizações, as extensões urbanas reclamadas pela pressão da demanda vão, mais uma vez, dar-se em áreas periféricas. O mecanismo de crescimento urbano torna-se, assim, um alimentador da especulação, a inversão pública contribuindo para acelerar o processo.

Kowarick (1988) ressalta que a especulação imobiliária pode ser demonstrada também quando as áreas centrais, com zonas estagnadas ou decadentes, recebem

investimentos em serviços ou infraestruturas básicas, ou seja, uma melhoria urbana de qualquer tipo repercute, imediatamente, no preço dos terrenos.

Assim, a intervenção do poder público, por meio dos planos de reurbanização, contribui para consolidar uma nova configuração espacial, que visa estimular ao mercado imobiliário para as camadas de maior poder aquisitivo, enquanto os pobres são expulsos para áreas mais distantes. A estes, na medida em que os espaços urbanos são seletivamente valorizados, com o "encarecimento dos aluguéis e a remoção ou esgotamento de espaços em favelas mais próximas das áreas centrais, resta-lhes outras favelas afastadas ou os loteamentos periféricos". A formação da periferia pode ser compreendida, então, como resultante de: [...] "aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica" (KOWARICK, 1988, p.31).

De acordo com Low-Beer (1983, p. 33), Marx analisa historicamente a renda proveniente da terra considerando as relações sociais do homem nos diferentes modos de produção, como: "no feudalismo, a renda é obtida pelo proprietário como pagamento na forma direta de bens produzidos (dízimos) ou horas trabalhadas na terra do senhor. [...] no capitalismo, a renda da terra é parte da mais-valia gerada no processo produtivo".

> A propriedade privada do solo significa o domínio de uma condição especifica para a realização do processo de produção e circulação de mercadorias, cujo cerne é o lucro. A aquisição de terras para gerar renda passa a ser considerada como um investimento e é dado à terra o 'status' de meio de produção, apesar de ser na realidade um fator de produção. [...] não se trata de qualquer rendimento derivado de terra, e sim aquela fração ou remuneração, da qual se apossa o proprietário, obtida pela cessão deste bem a terceiros para que estes venham extrair algo da terra (LOW-BEER, 1983, p. 34).

Corrêa (1993, p. 84) procura analisar a renda da terra a partir da constituição da remuneração que se obtêm em razão de:

> a) propriedade da terra, que autoriza o proprietário extrair uma remuneração, independentemente de qualquer outra coisa – trata-se da renda absoluta; b) localizações privilegiadas que incidem na diminuição dos custos de produção em razão, por exemplo, da proximidade do porto ou de vias ferroviários ou de transportes, ou no aumento das vendas pela localização junto ao centro ou subcentros comerciais intra-urbanos – trata-se da renda diferencial, que implica em superlucro; c) localizações seletivas, por exemplo, em áreas de amenidades, que possuem e conferem status ao seu possuidor – trata-se da renda de monopólio, que implica também em superlucro.

Sendo assim, a produção da habitação, que envolve relações de produção, consumo e troca, na qual atuam diferentes agentes, pode ser considerada como mercadoria, pois a própria moradia e todos os seus componentes – terra, material de construção, infraestrutura, etc. – mesmo tendo um valor de uso, possuem um valor de troca e, por isso, apresentam um significado ligado à lógica do mercado: além de ser uma mercadoria, que pode ser comprada e vendida, a moradia relaciona-se ao processo de capitalização que ela representa, uma vez que o preço da terra é influenciado por fatores como:

a) Localização (acessibilidade, acesso a infraestrutura e serviços urbanos);
b) Características físicas do terreno (referem-se à dificuldade ou facilidade de se construir no terreno por fatores topográficos, hidrológicos, etc.);
c) Legislação existente e seus limites (SMOLKA, 1983).

Topalov (1974, p. 15-17) analisa o processo de formação dos preços dos terrenos e destaca como importante os seguintes conceitos sobre renda fundiária no meio urbano:

a) Renda Absoluta: caracteriza-se como determinante dos preços, desde que haja na propriedade privada uma condição não reproduzível da produção – a terra agrícola, a jazida, o solo suporte da atividade nas localizações necessárias a essas. Confere ao proprietário o poder de impedir a sua utilização até que as condições econômicas propiciem a sua valorização, de onde se pode retirar o excedente;
b) Renda Diferencial: tem por origem a desigualdade de produtividade do trabalho nos diversos ramos de produção, na qual a desigualdade das produtividades individuais não provêm sempre das características internas das empresas em concorrência, mas da caracterização das condições externas de suas atividades, de acordo com as localizações.
c) Renda de Monopólio: é determinada pelas condições de mercado e está baseada na não reprodutibilidade de certas mercadorias pelo capital, fazendo sua oferta ser limitada, pois não é mais determinado pelas condições de produção de mercadorias, mas pelas de sua circulação, isto é pela sua procura. A partir de então, fixa-se duravelmente um sobrelucro de monopólio do qual beneficiam os ofertantes da mercadoria considerada.

Destarte, pode-se afirmar que a renda diferencial do solo urbano é essencialmente uma renda de localização, devido às condições físicas do espaço, mas também devido às condições criadas pelos homens e suas atividades que determinam as relações econômicas e sociais.

Segundo Smolka (1983, p. 205), uma das características do incorporador imobiliário é “a de promover o empreendimento certo, no lugar certo, para o consumidor certo”, ou seja, Estado, ao promover melhorias urbanas, por meio de infraestrutura, construção de equipamentos de uso coletivo, etc., atua como gerador de renda diferencial, valorizando o solo urbano; e, ao mesmo tempo, o empreendedor imobiliário, usufruindo-se da situação, constrói moradias neste solo valorizado e as vende por preço elevado.

Assim, somente as pessoas com maior poder aquisitivo terão acesso a esta habitação. O acesso à terra assume, então, um caráter segregativo em função do poder de renda; e as classes de menor poder aquisitivo, excluídas do acesso à “mercadoria” habitação, alteram a dinâmica da própria cidade ao produzir novos espaços de moradia na forma de favelas, ocupações coletivas de terrenos vazios, etc.

Nesse sentido, a produção de moradia se dá em função de quem pode comprá-la e nem sempre em função de quem precisa dela. A localização privilegiada, isto é, o acesso fácil à infraestrutura e aos serviços urbanos, a acessibilidade ao terreno, bem como as características de seu entorno, irão influenciar sobre o preço da terra, uma vez que a produção do espaço urbano e da moradia não ocorre de maneira uniforme. A demanda por terrenos acontece de acordo com a necessidade da atividade que vai se desenvolver nestes, e tem como um dos determinantes a expansão urbana enquanto fator de valorização do preço em função de variáveis como a quantidade e a qualidade de serviços e equipamentos urbanos.

> Todas as atividades capitalistas urbanas se desenvolvem sobre a base de objetos imobiliários, de edifícios, produtos do trabalho passado presos a uma localização determinada. Cada localização dá acesso, de uma maneira que é especifica, a um conjunto de valores de usos complexos nascidos na cidade (TOPALOV, 1974, p. 22).

Conforme afirmam Ribeiro e Cardoso (1996, p.234), “a terra terá seu preço regulado pelas condições de competição entre os vários capitais e pelas possibilidades de lucratividade propiciadas pelas diversas localizações no espaço urbano”.

A localização é um valor de uso produzido e contêm a capacidade de aglomerar e de combinar socialmente meios de produção e meios de reprodução de uma formação social. Dessa forma, é possível dizer que a terra corresponde aos investimentos feitos na ou sobre a mesma, demandando certa parcela de capital e que pode ser considerada enquanto produto do trabalho humano e não como ação da natureza.

A diversidade de construções habitacionais, que vão desde a construção de mansões até as autoconstruções e habitações em favelas, pode-se a uma produção diferenciada das

cidades e refere-se à capacidade diferente de pagar tanto pela casa/terreno, quanto pelos equipamentos e serviços coletivos. Portanto, os que desfrutam de determinada renda ou salário podem morar em áreas bem servidas de equipamentos e serviços e aqueles que não desfrutam, moram em locais "deteriorados"; e há também os que "não moram", que vivem em baixo de pontes, viadutos, em praças, pontos de ônibus, não têm um teto fixo.

Villaça (2001), ao utilizar as análises de Marx sobre valor de uso e valor de troca, argumenta que o processo de valorização da terra urbana leva em consideração que existe uma determinada fração do valor do terreno urbano que não provém de investimentos públicos, fazendo-se necessário entender o valor de uso da localização que decorre da aglomeração humana e sofre variação nos diversos pontos da cidade. Sendo assim, é possível compreender o valor da terra no espaço urbano associado ao conceito de localização: "a terra-localização – da qual a terra urbana é a mais óbvia manifestação enquanto produto do trabalho humano tem tanto valor de uso como valor de troca. Seu valor é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la" (VILLAÇA, 2001, p. 10).

Considerando-se a importância da localização na garantia de acessibilidade aos benefícios urbanos, o valor de uso de cada terreno é diferente em função de sua localização. Logo seus preços, que são determinados pelo valor das mercadorias produzidas por seu intermédio e pela propriedade monopolista da terra, além da oferta de melhores vantagens locacionais[8] de acesso à cidade, também se diferenciam e são alvos de disputa entre os diversos agentes capitalistas.

Dentro desse contexto, nota-se que o espaço urbano e a habitação ganham conotação de mercadoria, devido à sua apropriação privada e assumem qualidade de troca, pela característica da obtenção de lucro e acumulação, servindo ao interesse do capital, à medida que é produzido e reproduzido como mercadoria, o que leva a modificação de sua estrutura, criando novas formas e funções, perdendo seu valor de uso, na qual a reprodução da vida social perde sua razão de ser, esfacelando os laços afetivos, de vizinhanças e outros.

> A contradição entre o processo de produção social do espaço e sua apropriação privada está na base do entendimento do processo de reprodução espacial. Isto porque, em uma sociedade fundada sobre a troca, a apropriação do espaço, ele próprio produzido como mercadoria, liga-se cada vez mais à forma de mercadoria, servindo às necessidades de acumulação por meio das mudanças/readaptações de usos e funções dos lugares, que também se reproduzem sob a lei, reprodutível, a partir de estratégias da reprodução em

[8] As vantagens locacionais são o complexo de elementos que formam os benefícios urbanos no que diz respeito ao acesso aos locais de trabalho, compras, lazer, aos serviços de infraestrutura, como água, energia, esgoto, pavimentação, coleta de lixo, e ainda serviços de saúde, educação, cultura entre outros.

> determinados momentos da história do capitalismo. Este se estende cada vez mais ao espaço global, criando novos setores de atividades produtivas. Cada vez mais o espaço, produzido como mercadoria, entra no circuito da troca, atraindo capitais que migram de um setor da economia para outro de modo, a viabilizar a reprodução. A possibilidade de ocupar o espaço sempre crescente, o que explica a emergência de uma lógica associada a uma forma de dominação do espaço, que se reproduz ordenando e direcionando a ocupação, fragmentando e tornando os espaços trocáveis a partir de operações que se realizam no mercado. Desse modo, o espaço é produzido e reproduzido como mercadoria reprodutível (CARLOS, 2001, p. 15-16).

Conforme enfatiza Carlos (2001, p. 18), o processo de transformação do espaço urbano não está limitado apenas à mercantilização desse espaço, mas a divisão e organização do trabalho, que produz comportamentos e valores, que induzem ao consumo exacerbado e condicionam as diretrizes da vida cotidiana, as quais são estabelecidas pelos vários conflitos que se intensificam com a imposição de novos padrões culturais em detrimento dos antigos padrões de relacionamento, ou seja, os antigos laços de sociabilidade vão se desfazendo e as relações entre as pessoas se tornam cada vez mais distantes, sendo substituídas por relações profissionais e /ou institucionais. Assim, “o espaço possível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido pelo indivíduo por meio do corpo, perde sua essência, perde sentido de lugar e se transforma em não-lugar”.

O espaço torna-se, então, dominado, subalternizado pela classe dominante, pois, ao se apropriar das vantagens e dos recursos do espaço urbano, a referida classe utiliza-o de acordo com os seus interesses, levando a cidade a ser pensada e utilizada como espaço de reprodução do capital, além de implementar a divisão social do espaço urbano.

Tomando-se como base novamente as concepções teóricas de Lojkine (1981) e Castells (1983), é possível elucidar como se processa a divisão social do espaço urbano. Para Lojkine (1981), a divisão sócioespacial se dá a partir de uma divisão mais geral do território (cidade/campo), sendo que a primeira é concebida como a zona de comando econômico e político e que exerce o poder, enquanto que a segunda pode ser considerada como uma zona de execução e de reprodução limitada da força de trabalho.

Castells (1983) entende a divisão social do espaço como um processo de luta concernente ao conjunto da produção social. Esta luta não é vista em sua especificidade (singular), mas opõe os grupos formados pela inserção diferenciada dos indivíduos (particularidade) nos diversos componentes da estrutura social (totalidade), intensificando a segregação sócioespacial.

> de lazer e de esporte, equipamentos e serviços de saúde, educação e habitação para as chamadas classes populares (RODRIGUES, 1998, p. 20).

Historicamente, o estudo acerca do papel do Estado capitalista passa pela discussão apresentada por Engels (1982), o qual argumenta que a cidade de Atenas era a forma mais pura e mais clássica para se compreender o surgimento do Estado, afirmando que o mesmo tem sua gênese, fundamentalmente, dos antagonismos de classe desenvolvidos no interior da sociedade.

O Estado, segundo o autor, é definido como um produto da sociedade. Era necessário um poder que, aparentemente, estava acima da sociedade, para tentar atenuar as lutas de classes e, principalmente, para manter a ordem, ou seja, quando a sociedade atinge um determinado grau de desenvolvimento de suas forças produtivas, tornam-se inevitáveis as contradições sociais que contribuem para a divisão da sociedade em classes sociais. São estas contradições que justificam o surgimento do Estado.

Logo, como o Estado nasce para amenizar os conflitos de classes, acaba tornando-se a força materializada de poder, ou seja, o "braço direito" da classe economicamente e politicamente dominante, adquirindo novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida.

A concepção materialista de Estado, enquanto produto das relações concretas estabelecidas entre os homens, rompe com o paradigma formal abstrato, cuja concepção o coloca como se fosse algo constituído independente da vontade dos homens e desvinculado das lutas sociais travadas ao longo da história. Ao contrário, o Estado é produto das relações sociais objetivas.

Marx (1983) considera o Estado como elemento necessário à acumulação de capital e percebe a justa relação existente entre a dimensão econômica e a dimensão político-ideológica, considerando-o como instrumento de dominação.

> A classe que possui o domínio material, possui também o domínio espiritual, ou seja, o controle ideológico, político-jurídico sobre as demais classes subjugadas a ela. A classe dominante, por esta forma, determina todo o conteúdo de uma época histórica. Mas para garantir sua dominação, não a faz diretamente, mas através de um poder coercitivo, o qual desempenha o papel de reproduzir a dominação da classe hegemônica e garantir a sua manutenção. Este poder se materializa naquilo que se conhece como Estado. (MARX; ENGELS, 1995, p.56-57).

Para Poulantzas (apud LOJKINE, 1981), o Estado não está única e exclusivamente a serviço da classe dominante, porém este é a condensação material e específica de uma relação entre forças de classe e frações de classe.

> A autonomia do Estado no regime capitalista é a forma da dominação de classe: o Estado capitalista comporta, inscreve em suas próprias estruturas, um jogo que permite, dentro dos limites do sistema, certa garantia dos interesses econômicos de algumas classes dominadas. Isso faz parte de sua função, na medida em que essa garantia é conforme à dominação hegemônica das classes dominantes. É "essa autonomia do poder político institucionalizado que permite às vezes atingir o poder econômico das classes dominantes, sem jamais ameaçar-lhes o poder político". Pode-se perguntar se o que fica claro de um lado ('como o Estado pode ser ao mesmo tempo Estado povo-nação, assegurando a coesão do conjunto da formação social, e Estado que organiza a predominância de uma classe?') não faz ainda aumentar a dificuldade e a confusão quando se tenta aplicar essa proposição teórica à relação Estado-classes sociais. Surgem, a nosso ver, duas dificuldades principais. Por não ter sido especificado e, sobretudo, por não ter sido de fato distinguido de uma total independência entre dois sistemas fechados, o princípio de 'autonomia' que fundamenta a análise de Estado proposta por Poulantzas:
> - não permite pensar a relação Estado-classes dominantes a não ser através da noção de 'bloco no poder', noção que implica um certo equilíbrio estático entre várias classes dominantes (mesmo se uma delas, a 'fração hegemônica', 'representa' todas as classes dominantes);
> - não permite pensar a relação entre Estado e luta de classes a não ser como dominação intangível, através de variações secundárias, de uma classe hegemônica sobre classes dominadas (POULANTZAS apud LOJKINE, 1981, p. 80).

As análises de Poulantzas também são reforçadas por Souza (2002, p. 27-28) ao enfatizar que:

> O Estado é atravessado por diversos interesses; é como se houvesse diversos "vetores de força" (para fazer uma analogia com algo que se aprende nas aulas de Física), onde o "vetor resultante" será o produto da interação de forças distintas, às vezes antagônicas. O resultado final, em matéria de perfil de governo (e o mesmo se aplica às casas legislativas), tende a ser conservador, mas não precisa, necessariamente, ser sempre assim. É por esta razão que, uma sociedade capitalista, marcada por conflitos, contradições e desigualdades, tende a promover ações de planejamento estatal que, normalmente, facilitam a manutenção das desigualdades sociais (por exemplo, a segregação residencial, as diferenças de infraestrutura entre bairros pobres e bairros ricos, etc.). Mas é por isso também que, mesmo no que se refere ao planejamento estatal, não pode dizer que ele esteja condenado a ser sempre algo com um conteúdo antipopular. Tudo dependerá da correlação de forças que se estabelecer na sociedade, a qual acabará determinando o perfil da ação do aparelho de Estado.

A correlação de forças estabelecidas na sociedade acaba, por assim se dizer, determinando as ações do Estado. Um exemplo das novas formas de atuação desse agente modelador do espaço urbano está na forma de incorporar novos instrumentos estratégicos utilizados na execução do planejamento de uso e ocupação do solo urbano, com a inclusão de uma parcela maior da população na decisão do planejamento da cidade e os temas prioritários de investimentos, como os orçamentos participativos (conforme será apresentado no capitulo III desse trabalho).

A análise de Poulantzas é corroborada por Corrêa (1993, p. 26) ao afirmar que ação do Estado é marcada pelos conflitos de interesses dos diversos integrantes da sociedade de classes, bem como das alianças entre eles. No entanto, suas ações tendem a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder.

É importante ressaltar que a atuação do Estado se processa em três esferas: a federal, a estadual e a municipal, sendo esta última de suma importância para análise do objeto de estudo desse trabalho, pois esta esfera é que detêm o poder sobre o uso do solo e que determina “onde pode” e “o que pode” ser construído em uma determinada área.

> É no nível municipal, no entanto, que estes interesses se tornam mais evidentes e o discurso menos eficaz. Afinal a legislação garante à municipalidade muitos poderes sobre o espaço urbano, poderes que advêm, ao que parece, de uma longa tradição reforçada pelo fato de que, numa economia cada vez mais monopolista, os setores fundiário e imobiliário, menos concentrados, constituem-se em fértil campo de atuação para as elites locais (CORRÊA, 1993, p. 26).

O poder municipal apresenta, simultaneamente, duas características ambíguas na garantia do uso e apropriação do espaço urbano, a saber: ao mesmo tempo em que atende às necessidades sociais, proporcionando meios de acessos aos equipamentos de consumo coletivo, infraestrutura e serviços, propicia a atividade econômica dinamizada pelo setor imobiliário que tem como principal objetivo a lucratividade.

Portanto, na sociedade de classes observam-se diferenças sociais no que diz respeito ao acesso de bens e serviços produzidos socialmente, pois as intervenções estatais, longe de suprimir as contradições de classes, são consideradas paliativas, uma vez que não conseguem abranger a demanda da maioria da população, no que tange às obras de habitação, saneamento e serviços.

Nesse sentido, na conjuntura atual, a crise habitacional é marcada pelas contradições de classes que podem ser evidenciadas pelas péssimas condições de habitação, ineficiência ou escassez de políticas públicas que contemplem as reais necessidades dos segmentos excluídos voltadas à habitação, intensificação do mercado imobiliário, especulações, expulsão das terras ocupadas, entre outros. Assim, o espaço urbano, longe de se tornar o *locus* da reprodução da vida, torna-se distante dos reais interesses da população, intensificando a segregação sócioespacial.

Essa crise habitacional está presente quando se considera a capacidade de pagar dos compradores pela casa/terreno. De acordo com Engels (1988, p. 125), quando analisa a crise de moradia na Alemanha, em 1872:

> Uma sociedade não pode existir sem crise habitacional, quando a maioria dos trabalhadores só tem seu salário, ou seja, o indispensável para sua sobrevivência e reprodução; quando melhorias mecânicas deixam sem trabalho massas operárias; quando crises industriais determinam, de um lado, a existência de um forte exercício de desempregados e, de outro, jogam repetidamente na rua grande massa de trabalhadores; quando os proletários se amontoam nas ruas das grandes cidades; quando o ritmo da urbanização é tanto que o ritmo das construções de habitação não a acompanha; quando, enfim, o proprietário de uma casa, na sua qualidade de capitalista, tem o direito de retirar de sua casa, os aluguéis mais elevados. Em tal sociedade a crise habitacional não é um acaso, é uma instituição necessária.

Assim sendo, para Castells (1983, p. 185), "a crise da moradia trata-se de uma defasagem necessária, socialmente definida, da habitação e a produção de moradia e equipamentos residenciais". Diante do exposto, ressalta-se que esta crise vincula-se à lógica do capital imobiliário, pois a "crise leva à procura, contribuindo para a elevação dos preços dos imóveis, promovendo a especulação imobiliária".

Um exemplo dessa situação é o grande número de anúncios em jornais de casas, terrenos, apartamentos, ou seja, imóveis em geral para vender ou alugar ofertados pelo capital imobiliário, que é destinado a pessoas que possuem determinada renda para comprá-los ou alugá-los. A dificuldade de morar adequadamente não é vivenciada pelos grandes empresários ou executivos, pois eles podem pagar por essa mercadoria que se tornou tão escassa e cara.

Segundo Rodrigues (2001), a crise habitacional se agudiza por três fatores: pelo processo de empobrecimento da classe trabalhadora; pela vinculação da política urbana às exigências dos mecanismos financeiros internacionais; e pela apropriação elevada da renda da terra, dos lucros e dos juros na produção das cidades.

Ao analisar a crise financeira do capitalismo, Harvey (2009, p. 271) esclarece que, ao longo dos últimos 30 anos, houve muitas crises financeiras e que muitas delas tiveram origem na urbanização, mais precisamente na propriedade urbana. Destacando a recente crise nos Estados Unidos, diz que foi mais uma crise urbana, na qual a classe capitalista, para fazerem mais dinheiro, comprou ativos financeiros, o que elevou os preços da propriedade imobiliária. “Isso não torna uma cidade melhor, torna-a, antes, mais cara. Além disso, para construir condomínios de luxo e casas exclusivas, os capitalistas têm de empurrar os pobres para fora de suas terras – têm de tirar o nosso direito à cidade”.

Sendo assim, observa-se que o baixo investimento em políticas públicas direcionadas à habitação, somado à especulação dos agentes imobiliários, provoca o processo de segregação sócioespacial, obrigando o Estado a adotar certas medidas de intervenção pública, objetivando mediar os conflitos sociais e se manter no poder.

2.3 A QUESTÃO HABITACIONAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES

As cidades são historicamente construídas pela ação de diversos agentes que produzem e consomem equipamentos, serviços e trabalho, sendo que o acesso a esses bens e serviços produzidos coletivamente não se dá de forma coletiva. Assim sendo, o desenvolvimento capitalista traz em seu bojo um cenário urbano caracterizado pela segregação sócioespacial.

A cidade enquanto reflexo da sociedade capitalista apresenta-se tal qual está estruturado essa formação econômica e social. Tomando-se como exemplo a questão habitacional, pode-se afirmar que o espaço da sociedade capitalista é fortemente dividido em áreas segregadas, o que demonstra a existência de áreas “nobres” destinadas às classes mais abastadas economicamente. Estas áreas são urbanizadas e equipadas com serviços coletivos. Assim, o constante processo de elevação dos custos de uso do solo urbano impede o acesso do cidadão mais pobre.

Em contrapartida, as classes de baixo poder aquisitivo passam a morar em áreas localizadas próximas ao núcleo central, porém deterioradas ou inadequadas à urbanização, tais como: morros de difícil acesso e margens inundáveis de riachos ou córregos. Essas populações caracterizam-se por possuírem insuficientes condições de habitação e uma enorme carência de serviços urbanos, predominando, assim, a ausência de políticas públicas que garantam a essas áreas formas de habitabilidade adequada.

Dessa maneira, a segregação sócioespacial demonstra que o sistema capitalista lança seus “tentáculos” de exploração para além da esfera de produção, marcando, também, presença nos locais de reprodução da classe trabalhadora.

Portanto, o urbano constitui, ao mesmo tempo, espaço de reprodução do capital, e também espaço de reprodução das classes sociais. A luta contra a exploração travada no âmbito da fábrica estende-se para os locais de moradia e consumo coletivo da classe trabalhadora, exigindo um processo de resistência ao sistema de dominação.

Kowarick (1980, p. 59) referiu-se ao processo de exploração capitalista, dizendo que:

> A espoliação urbana é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.

Sendo assim, a questão urbana, e no seu interior a questão habitacional, é um dos grandes desafios posto ao Estado, uma vez que a questão da moradia voltada para os segmentos de baixo poder aquisitivo integra as ações governamentais em seus diversos níveis de atuação, com diferentes graus de intensidade e amplitude.

Com o advento da Revolução Industrial pode-se observar práticas relativas ao saneamento nas cidades. Entretanto, eram intervenções pontuais, como construção de aquedutos, galerias de esgoto, etc., que atendiam parcialmente as necessidades imediatas da população de baixo poder aquisitivo, ou eram destinadas aos segmentos privilegiados no intuito de proporcionar uma melhor condição de vida. Estas intervenções não se constituíram em um planejamento mais amplo das cidades, pois estavam associados a uma preocupação de organização física das construções urbanas.

A intensificação do processo de industrialização provocou o “enchimento” das cidades: a aglomeração de gente, de cheiros fétidos de detritos, animais; a falta de infraestrutura, a má circulação do ar. Estes problemas sociais colocaram a tona a necessidade de uma intervenção estatal mais efetiva nas cidades.

De modo geral, as péssimas condições de higiene fizeram o Estado pensar e executar as ações voltadas à busca de soluções concretas de higienização da sociedade. O que fez surgir a legislação sanitária, considerada a precursora da moderna legislação urbanística, demonstrando a necessidade de se criar instrumentos de controle adequados à realidade urbana e seus conflitos, o que vai acarretar, posteriormente, nas discussões sobre o planejamento urbano.

No caso brasileiro, as intensas transformações na estrutura sócio-econômica resultaram em expressivo crescimento urbano ao longo do século XX, redesenhando a ocupação no território nacional e no contexto intra-urbano das cidades.

Nos anos 1930, com o início da industrialização, as empresas investiram em construção de moradias para seus operários (vilas operárias), situadas próxima às fábricas, cujas residências eram alugadas ou vendidas aos operários.

No entanto, com a intensificação da industrialização, verifica-se o agravamento da questão habitacional, uma vez que cresce rapidamente o número de trabalhadores e aumenta a pressão sobre a oferta de habitação popular. Terrenos destinados anteriormente às vilas operárias começam a valorizar e, com a aceleração do fluxo migratório, aumenta o excedente da força de trabalho nas cidades. Nesse sentido, as empresas transferem a responsabilidade para o Estado dos custos relacionados à habitação, transporte e serviços de infraestrutura urbana. Desse momento em diante as vilas operárias tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas do mercado imobiliário (RIBEIRO, 1996).

Destarte, a rápida concentração de produção e de população nas áreas urbanas dos países em desenvolvimento (como o Brasil) tem gerado grandes problemas dentre os quais podem ser citados: dispersão/hiperconcentração, déficit habitacional, crescimento periférico, alto custo dos equipamentos urbanos, etc.

As demandas dos agentes representantes dos interesses capitalistas (capital imobiliário, proprietários fundiários e proprietários dos meios de produção) são tratadas com prioridade pelo poder público, em detrimento das necessidades das camadas populares (CORRÊA, 1993, p. 32).

Na construção da configuração espacial, os diversos agentes sociais mantêm relações que podem ser definidas como relações de poder, que se reproduzem por meio das aspirações e necessidades de uma sociedade de classes, e que faz da sociedade urbana um campo de lutas onde os interesses se resolvem pelo jogo econômico e político das forças sociais (GOOTTDIENER, 1993).

Nesse sentido, os interesses e objetivos da sociedade é que definirão tanto os processos quanto as formas que materializam uma relação sociedade-espaço. O Estado emerge como principal agente social no sentido de intervir e direcionar os possíveis interesses, objetivos, conflitos e contradições derivados dessa relação. Uma das formas com que o Estado intervém sobre o espaço nacional é instituindo políticas públicas, sobretudo as territoriais. No entanto, estas políticas se vinculavam ao papel do Estado enquanto planejador.

Este enfatizava o recorte regional, levando a efeito planos, programas e projetos de desenvolvimento.

Assim, o espaço modificado não é resultado natural de evolução sociocultural da humanidade, é na verdade um produto intencional e não-intencional de uma ordem estabelecida. Por isso, partindo da compreensão de que ao ser apropriado pelo homem, o espaço é territorializado por este por meio de suas ações, transformando-o a fim de melhor adequá-lo às suas necessidades. Este espaço passa a ter também valor de troca, além do valor de uso.

Nesse sentido, constitui-se em território, no qual o sistema capitalista pressupõe "divisões do trabalho superpostas" e que pode ser analisado "a partir de seus usos, do seu movimento conjunto e de suas partes, reconhecendo as respectivas complementaridades" (SANTOS, 2002, p. 14), o que remete à questão da divisão territorial do trabalho, levando a perceber o território não como um mero palco no qual as coisas acontecem, mas, sobretudo, interagindo como agente ativo na sociedade.

Partindo desse pressuposto, verifica-se que a concentração tanto populacional quanto de atividades produtivas nas áreas centrais não é realizada de forma aleatória, mas como parte de um processo analítico construído pelos agentes produtores do espaço urbano a partir das necessidades mutáveis da reprodução econômica e social.

> As áreas urbanas de todo mundo são consideradas locais privilegiados para geração de emprego, para a inovação e para ampliar as oportunidades econômicas. Os centros urbanos revelam enorme agilidade na construção de uma rede de relações no plano da economia, da política, da cultura, conectando zonas rurais, pequenas, médias e grandes cidades. No marco destas transformações uma parcela significativa da população mundial passou a ter acesso a um nível de consumo e de riqueza sem precedentes (FERREIRA, 1997, p. 64).

Sendo assim, o planejamento urbano torna-se um fator crucial em termos sociais, físicos, econômicos e políticos. Estes aspectos podem ser analisados concomitantemente quando se anseia urbanizar uma área. Entretanto, o que ocorre, normalmente, é um tratamento secundário em relação ao aspecto social, quando não, este é visto como conseqüência dos demais, principalmente do econômico.

Para Maricato (1996), o Estado brasileiro investiu de forma desigual e diferenciada em equipamentos coletivos necessários à reprodução do capital e da força de trabalho, privilegiando nos seus investimentos a acumulação e gerando a exclusão de amplas parcelas da sociedade do mercado de bens de consumo individual e de bens e serviços de consumo

coletivo (creches, escolas, transporte, saúde, saneamento) e as necessidades suscitadas pelo modo de vida urbana, no tempo da informática e das telecomunicações, ampliam e aprofundam as desigualdades sociais originadas no processo de acumulação e reforçadas pela política urbana.

A política urbana é posta em segundo plano face ao ideário da homogeneização modernizante, na qual Estado afasta-se de sua função clássica de provedor de serviços básicos coletivos, deixando a atuação para as forças de mercado como solucionadoras da crise urbana. Contudo, esse afastamento gera um déficit urbano, tendo em vista que a não intervenção estatal provoca a precariedade das condições de trabalho e de vida urbana.

A intervenção estatal no urbano é "a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas" (LOJKINE, 1981, p. 168). As políticas urbanas implementadas pelo Estado capitalista representam contra-tendências que visam regular e atenuar os efeitos negativos – no nível do funcionamento global das formações sociais – da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos, constituindo um produto das contradições urbanas resultantes das relações entre classes sociais antagônicas, que se manifestam nos modos de ocupação do espaço urbano.

Ao longo do século XX, o planejamento urbano teve sempre uma conotação de ordem, racionalidade e eficiência. Com a industrialização e a crescente urbanização, o Estado passaria a intervir na cidade com o propósito de organizar o território a fim de garantir o processo econômico e ampliar as condições de aglomeração. Tendo por base um planejamento racional da distribuição da população e de suas atividades, a intervenção pública se daria por meio de investimentos em infraestrutura e da regulação da produção privada do ambiente construído (CARDOSO, 2003, p. 7).

Para Oliveira (1982, p. 41), "a industrialização vai impor um padrão de urbanização aparentemente superior ao ritmo da industrialização". Com uma economia fundada na agricultura de exportação e com um mercado interno pouco significativo, a industrialização restringida implicaria em um papel diferenciado do Estado, que, segundo Cardoso (2003), ao priorizar o desenvolvimento econômico, deixaria de estabelecer mínimos sociais universais. O que viria ocasionar, em relação ao urbano, a disputa de investimentos em infraestrutura entre grupos sociais e a dificuldade da legislação urbanística impor seus padrões de forma universal.

Para entender o processo de urbanização, faz-se necessário esclarecer alguns aspectos estruturais de sua organização, com a intensificação da industrialização, a partir de

1930, e a organização das cidades e das classes sociais surgidas com o modo de produção capitalista.

O processo de reforma urbanística no Brasil se inicia nos primórdios do século XX, as intervenções urbanísticas deste período foram baseadas em modelos europeus do Urbanismo Modernista, os quais prezavam pelo embelezamento das avenidas centrais, colocação de praças, parques e a higienização com a construção de instrumentos de saneamento.

De base conservadora e positivista as reformas urbanísticas, importadas da Europa, representam de forma bastante arbitrária um modelo de segregação sócioespacial e de favelização que perdura de maneira análoga até os dias atuais. Todas estas intervenções tinham por resguardo a idealização de uma cidade ideal, mas de acordo com o interesse da classe dominante. De modo que, as questões sociais eram totalmente ignoradas, ao mesmo tempo em que, parte da sociedade era negligenciada.

Com as fortes mudanças no processo de ocupação e produção do solo urbano decorrentes da industrialização que se iniciava no Brasil a partir da década de 1930, o planejamento se adapta as novas necessidades do espaço urbano.

Na década de 1930, o País ainda possuía uma economia agroexportadora e era fortemente marcada pelo modelo de “substituição de importações”, valorizando a indústria nacional e promovendo, paralelamente, o êxodo de numerosos contingentes humanos, provenientes das áreas rurais em direção às cidades, em busca de melhores condições de vida e de trabalho.

Isto provocou o aumento da taxa de urbanização e ainda contribuiu para o desenvolvimento de um grande exército industrial de reserva, necessário ao desenvolvimento da indústria, formado pela população que procurava nos centros urbano-industriais novas perspectivas para suas vidas.

Dentre as proposições centrais da estratégia de desenvolvimento nacional se destacam a intervenção do Estado na provisão de infraestrutura, o protecionismo de determinados ramos industriais, e a supervalorização das taxas de câmbio, visando beneficiar as importações de insumos.

Neste sentido, a economia industrial que se constituiu no Brasil, baseou-se numa forma de intervenção pública destinada a propiciar uma ação relativamente integrada do capital estatal associado a capitais privados – ora nacionais ora estrangeiros. Do ponto de vista econômico, ocorriam periodicamente dois movimentos alternados: ora de crescimento econômico, ora crise e de endividamento (interno e externo).

O Estado assume, com mais vigor, intervenções no mercado de trabalho e na provisão de infraestrutura e serviços públicos, numa atuação que lhe conferiu matizes de Estado do Bem-Estar. Desde cedo se caracterizou pelo apoio ao ideário desenvolvimentista, tendo "na indústria sua locomotiva e no Estado o seu planejador e impulsor" (FIORI, 1992, p. 06). Visando assegurar o processo interno de acumulação e produção capitalista, pautou sua atuação na implementação de políticas econômicas como instrumento de promoção desse desenvolvimento. As elites nacionais assumiram o projeto desenvolvimentista impulsionado pela industrialização.

> O modelo básico de intervenção adotado pelo Estado foi de promotor da economia e regulador. Como promotor teve um papel decisivo no financiamento dos grandes blocos de investimento e na produção direta de insumos, principalmente por meio da criação de infraestrutura. Como regulador atuou no sentido de centralizar e normatizar as principais áreas da atividade produtiva nacional, regulamentando os serviços de utilidade pública, criando instâncias político-administrativas de coordenação e planejamento setorial e elaborando planos de auto-suficiência energética (LOW-BEER, 2002, p. 70).

A Grande Depressão Mundial deu margem para que os governos estendessem suas ações à economia capitalista. Essa intervenção governamental difundiu-se nas economias nacionais em detrimento do mito do mercado, isto é, do mercado como grande regulador da economia. Neste sentido, cabia aos governos das nações colocarem em prática a nova técnica de planejar. O planejamento foi adotado pelos governos de economia capitalista subsidiada pelas noções do keynesianismo que, primeiramente, orientaram o governo de Rossevelt nos Estados Unidos. As idéias keynesianas foram difundidas para outras nações como fórmula de atingir o desenvolvimento econômico e social (RODRIGUES, 1998).

Segundo Fiori (1992), depois que o pensamento liberal/conservador foi deposto pelo keynesianismo e pelo avanço dos social-democratas, novos caminhos se abriram para a presença do Estado ativo e interventor, cuja marca principal era o pleno emprego, o controle da economia e o Estado de Bem-Estar Social. Este funcionou por cerca de 30 anos, pois, na década de 1970, o mesmo se demonstrava incapaz de responder aos novos desafios colocados para a sociedade: novas tecnologias e finanças, desaceleração do crescimento econômico e crises fiscais.

Enquanto na Europa se tinha o Estado Keynesiano, na América Latina introduziu-se, com o pensamento da CEPAL, um Estado desenvolvimentista que pregava a superação da crise por meio da industrialização conduzida pelo Estado. Entre as suas estratégias estavam: o

controle do câmbio para promover uma industrialização pautada na substituição de importações; a produção de insumos e de infraestruturas de transporte e comunicação; o financiamento de atividades privadas nacionais e a articulação entre os capitais privados nacionais e internacionais.

Sendo assim, o Estado Nacional assumiu a responsabilidade de formar, dentro do sistema capitalista existente, não só uma rede de órgãos com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico brasileiro, mas inclusive tentando transformar-se num Estado empresário, inovador e, em menor intensidade, banqueiro. Isto não significa que o Estado tenha em si substituído o empresário, nem que a classe empresarial tenha sido passiva, mas que sua atuação, ao criar instituições e tomar a si a responsabilidade crescente pelas decisões econômicas, foi fundamental para a mudança de rumo que a economia brasileira conheceu a partir de 1930 (FONSECA, 2003).

O governo de Vargas, percebendo a necessidade de transformação nas ações estatais, adotou uma função coordenadora, como fica claro na passagem abaixo:

> Na época em que os fins sociais são preponderantemente econômicos, em que se organiza de maneira científica a produção e o pragmatismo industrial é elevado a limites extremos, assinala-se a função do Estado, antes, e acima de tudo, como elemento coordenador desses múltiplos esforços, devendo sofrer, por isso, modificações decisivas (VARGAS apud LOW-BEER, 2002, p. 73).

A partir daquele momento, o governo de Vargas passou a investir na modernização da economia brasileira, via revisão das legislações que regiam tanto as relações sociais como as econômicas e, na criação de novos órgãos que tinham por objetivo planejar e concretizar as políticas públicas de planejamento da produção e distribuição.

Dessa forma, criaram-se as instituições que tinham como objetivo o desenvolvimento econômico do Brasil, de tal forma que, dado o impulso inicial, o próprio funcionamento destas instituições contribuiria para construção de um processo contínuo de desenvolvimento, separando a figura pessoal de Vargas, bem como de seu governo, do processo nacional desenvolvimentista.

Segundo Teixeira (1998), o início do planejamento governamental está associado ao governo de Vargas, quando se registraram os primeiros esforços de racionalização da distribuição de recursos e de centralização do comando da política econômica brasileira. A partir da Segunda Guerra Mundial, a ideologia e técnica do planejamento tornaram-se fundamentais às nações capitalistas, nos momentos em que tiveram de planejar seu

desenvolvimento. As idéias de planejamento foram aplicadas à América Latina e a outros países em desenvolvimento. Num primeiro instante a idéia de planejamento apresentava-se no Brasil carregada de um cunho nacionalista, que caracterizava o governo de Getúlio Vargas entre 1930/1945. Nesta ocasião, para operacionalizá-lo, houve uma série de transformações a nível institucional.

Datam dessa época, vários empreendimentos estatais como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), fundada em 1942 (resposta nacionalista aos interesses estrangeiros na exploração de minério), a Companhia Nacional de Álcalis, criada em 1943 para evitar a paralisação das indústrias que utilizavam carbonato de sódio, no caso de escassez do produto (BAER, 1995). Também se expandiu o setor de navegação e, em 1943 foi criada a Fábrica Nacional de Motores, que acabou fabricando de tratores a geladeiras passando por motores e carros, tendo sido vendida a um grupo privado estrangeiro em 1968.

Silva (1989) ressalta que, até a década de 1940, as intervenções do Estado em relação à questão urbana eram mais de cunho sanitarista para o controle de focos de doenças. Todas as medidas do Estado, levado pelo interesse econômico e político e pelo desenvolvimento da indústria, só contribuíram para a segregação sócioespacial da cidade.

A partir da segunda metade do século XX, com a industrialização e maior entrada do capital estrangeiro no País por meio das multinacionais, surge uma nova oportunidade para os empresários, os quais viam na classe média um novo mercado a ser explorado.

A consolidação do Estado desenvolvimentista e regulador, durante as décadas de 1950 e 1960, deu-se com a integração das idéias de progresso e bem-estar social às bases ideológicas para a implementação de um grande projeto de industrialização (SANTOS, 1996), tomando o planejamento estatal, realizado por uma elite tecnocrática, como instrumento de orientação e de definição de políticas públicas nacionais, bem como a capacidade do Estado de impor, de cima para baixo, seus planos, programas e projetos ao conjunto da sociedade.

O desenvolvimento era pensado em termos nacionais, podendo ser conduzido preferencialmente pelos governos centrais. Desenvolvimento era, acima de tudo, expandir a produção interna e a oferta de bens e serviços padronizados para o mercado doméstico, esperando que os efeitos multiplicadores dos investimentos sobre a geração de renda e emprego produzissem os resultados desejados em termos de eqüidade. Esse era o modelo hegemônico de industrialização dos países retardatários, respaldado pelas experiências da França, Alemanha, Japão e União Soviética, dentre outras (FIORI, 1992).

Os frutos desse modelo, no entanto, variaram de um País para o outro como resultado de suas características próprias. No caso brasileiro, a industrialização em marcha forçada,

especialmente a partir do Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), contribui para acentuar desigualdades intra e inter-regionais na alocação de recursos, bem como no perfil de distribuição de renda entre os diferentes segmentos sociais. Aliado a isso, a rápida urbanização concentrou pessoas e mazelas sociais nas cidades, incrementando a demanda por habitação, transportes, saneamento e outros bens coletivos.

Naquela época, os investimentos do Estado direcionavam-se para a criação de infraestrutura para esse novo empresariado e, além disso, diminuiu-se, ainda mais, os gastos com a classe de menor poder aquisitivo. Aumenta-se também a exploração da força de trabalho e intensifica-se a especulação imobiliária como forma de acumulação de capital, o que agrava o problema urbano para a classe trabalhadora, pois o acesso ao solo urbano infraestruturado é condição primordial para o acesso à vida digna.

Na década de 1950 e os anos de 1960, o País passa por um período caracterizado pela aceleração do processo de urbanização. As cidades, principalmente as maiores, completamente despreparadas, tornam-se o destino de grandes fluxos migratórios originados no campo ou nas pequenas cidades. Além disso, as inovações tecnológicas na indústria automobilística e na construção civil aumentam a eficiência da produção, ampliando o número de carros nas ruas e possibilitando a verticalização nas cidades (ROLNIK, 2002, p. 217).

A partir de 1955, durante a gestão do Presidente Kubitschek, começaram a ser fundadas as bases do modelo econômico que foi seguido durante as duas décadas seguintes. Foram criadas empresas estatais em setores básicos como aço, petróleo, energia elétrica, e transportes, além de instituições bancárias como o Banco do Estado de São Paulo, o reforço do Banco do Brasil e a instituição de agências de fomento ao desenvolvimento como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – criado em 1953, principal agente financeiro da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Vale observar que foi naquele período que se iniciou a preocupação com a questão regional. Naquela época, foram criados o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, em 1951 e, posteriormente, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, além da criação da Companhia de Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRÁS) e das Centrais Elétricas Brasileiras S/A (ELETROBRÁS).

Segundo Rodrigues (1998), em 1956, o Governo de Juscelino Kubistschek criou um Conselho de Desenvolvimento com atribuições de formular planos e programas, realizar pesquisas econômicas, acompanhar e controlar as medidas adotadas. A primeira ação do

Conselho foi a elaboração do Programa de Metas, cuja implementação colocou aquele órgão no centro do processo de tomada de decisão de política econômica.

Com o Plano de Metas de JK, o planejamento governamental passou a ser visto como um instrumento importante para o alcance do desenvolvimento econômico e para solucionar os graves problemas provenientes da pobreza. Assim, o planejamento foi rapidamente disseminado e adotado de forma sistematizada e intencional, recebendo o apoio tanto dos partidos políticos de diversos matizes ideológicos, como dos empresários e militares (TEIXEIRA, 1998).

> O Programa de Metas (1957-1960), elaborado durante o Governo Juscelino Kubitschek, representou uma transformação qualitativa nas relações entre Estado e economia. Começa a ganhar força a concepção de planejamento enquanto uma técnica neutra, capaz de adequar racionalmente os melhores meios aos diversos fins determinados. Portanto, o conceito de planejamento e desenvolvimento econômico passou a se identificar cada vez mais, ganhando adesões ou mesmo tornando-se consensuais entre os diversos setores da sociedade (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 28).

Rodrigues (1998) afirma que foi no Governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) que o Estado estreitou os laços da economia, no qual todos os esforços e recursos foram colocados a serviço do processo de industrialização do País. A partir daí, a política governamental tem tratado de orientar-se de acordo com as condicionantes econômicas, definindo setores e investimentos necessários. Mesmo no governo de Jânio Quadros havia uma disposição para continuar apostando na técnica do planejamento. Em seu governo foi criada a Comissão de Planejamento Nacional, em 1961, posteriormente transformada em Ministério do Planejamento e Coordenação econômica, em 1964, no governo militar.

Nos anos 1960, de acordo Ribeiro e Cardoso (2003, p. 125), o planejamento assume um "[...] papel estratégico-desenvolvimentista e os planejadores passam a ser os racionalizadores da gestão da cidade". Tal afirmação poderia conduzir à conclusão de que as pessoas envolvidas nesse trabalho teriam uma visão limitada da realidade, contudo, é importante lembrar que a presença do Estado de exceção predomina, contribuindo para um perfil tecnicista, apolítico, objetivo do planejador urbano.

A nacionalidade ainda está em pauta, mas muda o discurso. Agora, a urbanização é fator necessário para a modernização, sem o qual não se constrói a nação. Entretanto, a questão urbana é vinculada ao "desenvolvimento" e não ao social. A eficiência e a racionalidade da produção industrial aplicadas à cidade atendem às idéias defendidas na época (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 129).

Para Cruz (1994, p. 04) é “somente na segunda metade da década de 1960 que pela primeira vez foi reconhecida a necessidade do governo central intervir diretamente nas cidades apesar de não haver uma proposta estruturada de política urbana nacional”.

Naquele período, o Estado se vê pressionado a atender às carências geradas pelo processo produtivo e a continuar criando condições para a acumulação capitalista, visto que ambos fatores fazem parte dos investimentos para o processo de desenvolvimento econômico capitalista.

Conforme Nunes e Jacobi (1993, p. 36), as organizações populares emergiram com a consolidação das bases da economia urbano-industrial e do conseqüente desenvolvimento do capitalista monopolista no País, uma vez que, a partir da década de 1950, este modelo passou a exigir “a concentração física das unidades produtivas, do mercado consumidor, da força de trabalho e dos serviços relacionados com a sua produção e reprodução”.

O processo de industrialização implantado no Brasil alterou significativamente o espaço urbano das cidades. Estas passaram a demonstrar uma série de problemas sociais decorrentes das contradições deste padrão de acumulação, que podem ser explicitadas, principalmente, na crescente demanda por serviços coletivos e pelos conflitos entre classes, oriundos do processo de exclusão das camadas mais pobres na garantia dos direitos políticos, bem como dos direitos sociais.

Ribeiro (1992) ressalta que esses conflitos fomentaram a emergência nos centros urbanos de formas de organização popular, expressados nos chamados “movimentos sociais”, que são formas de organização e mobilização inscritas como elos ativos entre os processos de reprodução social e a esfera política, em busca de melhores condições de sobrevivência e dos direitos de cidadania.

Até o início da década de 1960, os movimentos sociais estavam relacionados com a tendência revolucionária do proletariado, ou seja, dos sindicatos, como por exemplo, as Sociedades de Amigos do Bairro (SAB’s), em São Paulo, que surgiram para organizar e estruturar as demandas da sociedade civil por melhorias sociais e urbanas.

Desse modo, o Estado passou a intervir mais diretamente no espaço urbano, pois, de acordo com Gohn (1991), a intervenção estatal no urbano tem a ver com a criação de condições gerais para a acumulação do capital, concentrando, assim, sua ação na regulação das formas de produção, e para a reprodução da força de trabalho, por meio da política social de benefícios urbanos, na qual o Estado procura atenuar a contradição entre as necessidades de reprodução da força de trabalho e os interesses da acumulação do capital via distribuição, via salários indiretos.

A partir da década de 1960, foram implementados vários planos no intuito de garantir as condições gerais da produção e reprodução do capital, por meio de um discurso técnico-administrativo, o qual legitimava a dominação do Estado por meio da suposta eficiência e eficácia de um modelo de planejamento que atenderia ao "interesse geral".

> Visando obter apoio das classes populares urbanas, o populismo desempenhou um duplo papel, legitimando as reivindicações urbanas, por um lado, e assumindo um papel de provedor geral das necessidades, por outro. [...] Foi no período janista que o poder público deu certa atenção às necessidades imediatas da sociedade civil, obtendo, ao mesmo tempo, um certo apoio da mesma, que acabou por identificar o Estado como o alvo a ser atingido pela própria pressão popular (NUNES; JACOBI, 1993, p. 37).

Segundo Souza (1990), de 1964 a 1974 a política do Estado Nacional brasileiro foi, sobretudo, uma política de resistência e opressão às camadas populares e se expressou por meio de prisões, suspensão dos direitos políticos, cassação de mandatos, controle político e repressivo das organizações populares e, sobretudo, arrocho salarial. O Estado se afastou cada vez mais das camadas populares pelas medidas arbitrárias que tomou ante a problemática urbana.

> O golpe militar de março de 1964 foi resultado do profundo descontentamento dos grupos econômicos que desejavam manter as estratégias típicas do modelo baseado na exportação de produtos manufaturados e na expansão do mercado interno, contrário ao fortalecimento do grupo nacionalista que defendia o desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno. Como conseqüência das divergências instalou-se uma crise econômica profunda, com reflexos na redução da capacidade produtiva e no crescimento das reivindicações sociais (LOW-BEER, 2002, p. 81).

O agravamento da crise política dos governos de Jango e Jânio e a crise final do regime populista, com o golpe militar em 1964, liquidaram os movimentos políticos revolucionários, exterminando e/ou exilando muito dos seus participantes. Mesmo com esta repressão, vários líderes comunitários se arriscaram atuando na clandestinidade contra a política de repressão vigente através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e agentes pastorais[9]. Estes canais, além de valorizarem a participação popular em organizações, com as discussões sobre as condições de vida dos moradores, proporcionaram o desenvolvimento de formas democráticas de participação de base e a formação de lideranças.

[9] A igreja, por meio do seu movimento de renovação: a Teologia da Libertação, tornou-se, no período autoritário, um canal de expressão da luta dos movimentos sociais pelos Direitos Humanos e pelas reivindicações populares, ao abrir espaços físicos e de orientação espiritual-ideológica para as massas (GOHN, 1991).

Segundo Haddad (1996), foi a partir de 1965, que as atividades de planejamento governamental tornaram-se mais sistêmicas no Brasil sob diferentes aspectos. Em 1965, o Governo Federal introduziu, em sua administração, uma sistemática de planejamento que procurou coordenar objetivos de um programa de estabilização de curto prazo (Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)) com as metas de um plano de médio e de longo prazo (Plano Decenal de Desenvolvimento) para o País como um todo.

Desta forma, as macro-regiões brasileiras, particularmente a Norte e a Nordeste, passaram a dispor de uma atuação efetiva de organismos de planejamento do desenvolvimento regional (as superintendências) e de instituições de financiamento para administrar incentivos fiscais e financeiros, a partir das diretrizes de um Plano Diretor de médio prazo. Assim, alguns governos estaduais avançaram a organização de sistemas de planejamento que, de certa forma, tentavam reproduzir, em escala subnacional, o arranjo institucional do sistema de planejamento do governo federal.

Nos casos do Nordeste e do Norte foram criados e preservados alguns programas, especialmente, no que se refere aos estímulos fiscais e financeiros e voltados para a implantação de infraestrutura econômica, como as rodovias e a produção e distribuição de energia elétrica.

Nesse sentido, o PAEG (1965-1966), que propugnava o crescimento econômico e o emprego, a redução das taxas de inflação, a correção dos déficits da balança de pagamentos, o aumento das obras públicas e a instituição de um programa habitacional, foram criadas várias instituições como o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional, o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), além do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O BNH adotava uma estratégia de atuar também no desenvolvimento urbano, financiando além da habitação e saneamento, planos de renovação urbana, transportes e equipamentos comunitários. Para Bierrenbach (1987, p. 48), “o BNH foi criado com o objetivo de favorecer as camadas populares e funcionar como um antídoto ao descontentamento decorrente do fechamento dos canais de participação política e econômica”. Entretanto, esses objetivos tinham os princípios organizacionais característicos do mercado capitalista.

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (PDDES) – 1967 a 1976 – continha um capítulo específico sobre as questões urbanas, no qual foi estabelecida uma regionalização – as Regiões Programa e os Pólos de Desenvolvimento Urbano, além de

instituir um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI), a ser conduzido pelo SERFHAU e pelo IPEA.

Com os governos militares, a questão urbana foi tratada de forma diferente e houve bastante investimento para o melhoramento da urbanização das cidades. No entanto, a preocupação não era com a problemática social causada pela urbanização desordenada, mas sim com a legitimação de uma forma de governo ditatorial e com a organização espacial das cidades para atender às exigências crescentes da economia, como produção, circulação e consumo do capitalismo.

No Brasil pós-1964, a posição das políticas urbanas no contexto das prioridades governamentais caracterizava-se pela implementação de um novo conceito de eficiência no qual os interesses econômicos prevaleceram sobre os interesses sociais. Como reflexo disto, as políticas governamentais nas áreas de bem-estar social, tais como: saúde, saneamento, educação, habitação e outros, tiveram pequeno destaque na agenda governamental. Deste modo, o perfil de desigualdade social dominante permaneceu, o que somado à compressão salarial e ao desemprego, configurou um crescente agravamento das condições gerais das camadas populares (JACOBI, 1989).

Em meados da década de 1970, o mercado interno - cuja expansão foi limitada pelo modelo concentrador de renda - começava a mostrar suas limitações (e exaustão), forçando a mudança em direção a uma política orientada para a exportação, aliada a uma capitalização baseada no endividamento crescente. Tais políticas se tornaram o exemplo perfeito do binário estado intervencionista/crescimento econômico. O modelo de atuação estatal - e que residiu na base do “milagre brasileiro” - começou a mostrar sua fragilidade, principalmente quando o envolvimento do Estado na economia tem mais aspectos negativos que positivos (LOW-BEER, 2002).

Nesse momento, como reflexo da postura autoritária instalada, visando o controle dos movimentos sociais e principalmente o fortalecimento das forças produtivas, foi preciso reforçar a atuação política com uma atuação centralizadora e de planejamento do desenvolvimento, baseado num capitalismo “moderno”. Também nessa altura, passou a integrar a pauta da atuação pública, o planejamento do espaço e a formulação das políticas de reordenamento territorial e urbano, com a função de mecanismos indutores do desenvolvimento.

Naquele período, o planejamento assume uma forma centralizada, despolitizada e ditatorial, já que “os planos e projetos passam a ser bandeiras de justificativas de ações do Estado, no entanto, foram elaboradas sem a mediação representativa dos interesses populares

e se dirigiam, sobretudo, as questões genéricas distanciando-se da problemática própria de cada contexto" (SOUZA, 1990, p. 111).

No entanto, as condições objetivas de inchaço e periferização das cidades e da pauperização de suas camadas populares favoreceram que as lideranças e organizações populares, formadas com propósitos religiosos, tornassem o único canal de expressão das reivindicações por melhores condições de vida.

Mesmo nessa fase do regime autoritário, o governo se preocupava em passar no seu "discurso" uma imagem positiva para a sociedade no tocante a participação das classes populares. Todavia, o conjunto de políticas implementadas deixa em evidência que a participação efetiva não acontecia na realidade. Como ressalta Gohn (1985, p. 98), "o Estado elabora através da política denominada planejamento participativo um discurso no qual todas as diferenças existentes entre os grupos de indivíduos na sociedade são eliminadas".

Ao final da década de 1970, as práticas e as instituições de planejamento eram instrumentos de legitimação do regime político autoritário, que pretendia encarnar a imagem de um governo orientado apenas pelos princípios da racionalidade e da competência técnica.

Para Corrêa (1989), o planejamento foi apresentado como um processo racional de tomada de decisões para buscar otimizar recursos, ou para melhorar a condição de vida à sociedade; indicado também como um processo que visa à organização das estruturas físicas do espaço da cidade, representadas por usos e ocupações do solo e pelas infraestruturas que lhe dão suporte, utilizando, para isso, vários instrumentos urbanísticos, como, por exemplo, o zoneamento.

Nesse contexto, o planejamento e a gestão das cidades[10] se restringiram aos critérios e procedimentos de administração, atribuindo ao gestor a "competência" técnica para "solucionar" os problemas urbanos mediante à utilização de instrumentos normativos, tais como códigos de postura, de obras, de edificações e de uso do solo que, contraditoriamente, acirraram as desigualdades sócio-espaciais.

> No Brasil, do ponto de vista da política urbana, o que se observou no planejamento sob o regime autoritário foi o agravamento dos problemas urbanos, gerados pela expansão industrial, pelos intensos fluxos migratórios e pelo crescimento populacional superior à absorção da mão-de-obra nas cidades. No projeto desenvolvimentista e modernizador em curso naquele

[10] Para Marcelo Souza (2002), a gestão é a administração dos recursos (de todos os tipos) e dos problemas aqui e agora (presente e futuro de curto prazo); o planejamento é a preparação para o futuro (de médio e longo prazo, sobretudo), com o objetivo de evitar ou minimizar problemas e melhor explorar potencialidades. Mesmo em uma era de imediatismo e de dificuldades de planejamento no setor público, não é sensato abrir mão de se pensar também o planejamento.

> período, o planejamento urbano passou a ocupar o papel de racionalizar as administrações municipais e de resolver os problemas urbanos, entendidos na época como decorrentes do desenvolvimento econômico (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 30).

Matus (1996) e Teixeira (1998) afirmam que o modelo de planejamento e gestão, adotado na América Latina e, em especial no Brasil, foi do tipo normativo tradicional. Isto provocou, muitas vezes, uma ineficácia das políticas governamentais.

O planejamento normativo tradicional tem como princípio fundamental o argumento de que quem planeja é o governo. Este ator "está fora, ou acima, da realidade planejada e, portanto, não coexiste, nessa realidade, com outros atores que também planejam" (MATUS, 1996, p. 65). É um instrumento eminentemente técnico que desconsidera a presença de outros atores interessados no processo de definição do planejamento público, tais como associações, sindicatos, empresas, etc.

Nesse sentido, ocorre uma centralização de poder de decisão, de forma autoritária e burocrática, nas mãos dos governantes, pois se avalia que tudo que for definido e implementado pelo Estado será aceito por esses atores sem qualquer tipo de questionamento. O único aspecto que é considerado basicamente é o econômico, cujo comportamento é totalmente previsível.

> O planejador tradicional, dominado pelo economicismo, assume que ação é sinônimo de comportamento, no estilo da teoria econômica, é a base da teoria do planejamento. Essa é uma deformação 'economicista' proveniente do modo especial e artificial como está construída a teoria econômica. Esta é, via de regra, uma teoria do comportamento econômico segundo a hipótese de que o mundo é regido por leis sociais de alcance similar ao das leis naturais. Conseqüentemente, o economista tende a raciocinar sobre uma base de comportamentos estáveis que obedecem a leis. Para ele não existem processos criativos. No entanto, a teoria moderna do planejamento refere-se a um tipo especial de ação humana ou ação social. Trata-se da ação intencional e reflexiva, por meio da qual o autor da ação espera alcançar conscientemente determinados resultados. E o fundamento dessa ação é um juízo complexo que foge às predições, [...] tem uma interpretação situacional e a intenção do autor. As ações ultrapassam os limites daquilo que eles afirmam fazer (MATUS, 1996, p. 157).

Este tipo de paradigma de planejamento urbano teve (e ainda tem) papel relevante, pois foi um instrumento que fez parte das ações do aparelho estatal, o qual buscava nos diagnósticos a realidade em que se desejava intervir a fim de transformá-la em uma realidade futura desejável, segundo os padrões e normas dominantes.

Todavia, a implementação desse tipo de planejamento tornou-se problemática, pois não há uma preocupação em saber qual a representação que a sociedade civil a ser atingida pelo planejamento tem de sua condição de vida, mas sim o que dela pensam os planejadores. A sociedade geralmente é afastada desse processo, muitas vezes não é sequer escutada, quanto mais convidada a participar na escolha de alternativas ou de tomada de decisão. Ainda assim, delineia-se e põe-se em prática planos de intervenção da realidade. Para contornar resistências são implementados esquemas de manipulação, onde as vantagens e benefícios dos planos, programas e projetos sociais são alardeados, tentando transformar os objetivos do planejamento em aspirações das camadas populares, e a adoção de esquemas de repressão, ou a combinação de ambos (CORRÊA, 1989).

Bandeira (1999) ressalta que a falta de participação da sociedade civil é uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos. A ausência de uma interação entre os segmentos da sociedade tende a fazer com que muitas das ações públicas sejam mal planejadas, tornando-se incapazes de alcançar totalmente os objetivos propostos. Além disso, quando tratada apenas como objeto, e não como um dos sujeitos do processo de gestão e implementação dessas ações, a sociedade tende a não se identificar com elas:

> Como conseqüência dessa falta de envolvimento da comunidade, muitos programas e projetos governamentais concebidos e implantados de cima para baixo não sobrevivem às administrações responsáveis pelo seu lançamento. Acabam por ser substituídos por outros igualmente efêmeros, num ciclo patético que envolve grande desperdício de recursos e só contribui para aumentar o desperdício em relação à eficácia das ações do setor público (BANDEIRA, 1999, p. 12).

Contrapondo-se ao planejamento normativo tradicional, o paradigma do planejamento estratégico situacional é lançado como alternativa para se fazer planejamento na América Latina.

No planejamento estratégico situacional, o ator que planeja “está dentro da realidade e que aí coexiste com outros atores que também planejam” (MATUS, 1996, p. 67). Ou seja, não existe apenas um único ator, mas, sim, uma multiplicidade de atores (governo, partidos, sindicatos, movimentos sociais, etc.) que planejam.

Dessa forma, Matus (1996) concebe a idéia de planejamento como um “jogo” de conflitos e cooperação, onde o Estado não tem assegurado sua capacidade de controlar a realidade planejada, uma vez que depende da ação do outro. Não existe um diagnóstico único

e nem uma verdade objetiva, pois como são vários atores que coexistem na realidade, há várias explicações da realidade.

Nesse sentido, o conceito de planejamento que guia este trabalho está relacionado a um processo de permanente reflexão e análise dos fatores e condicionantes que permitem alcançar resultados desejados pelos agentes sociais envolvidos, de acordo com a concepção de Bezerra e Araújo (1999, p. 8):

> O planejamento é concebido como um processo ordenado e sistemático de decisão que antecipa o futuro e define ações que viabilizam objetivos que se pretendem alcançar, incorporando e combinando uma dimensão política e uma dimensão técnica, resultando num processo essencialmente técnico e político. Dessa forma, o planejamento, como parte do processo político de tomada de decisões sobre o futuro e as ações, constitui-se um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando seus interesses e suas alternativas para a sociedade. No decorrer desse processo, quando se negociam as escolhas e as prioridades, os atores sociais podem se organizar e constituir alianças e acordos políticos. Tal abordagem parte do princípio de que o futuro é incerto e resulta da construção social decorrente da ação dos atores sociais organizados, que implementam medidas e se movem na criação de novas condições de estruturação da realidade.

Sendo assim, a participação é um dos pressupostos fundamentais para a realização dos projetos que atinjam seus objetivos. Participação entendida como acesso efetivo dos envolvidos ao planejamento das ações, à execução das atividades e ao acompanhamento e avaliação das mesmas.

Daí a importância do planejamento participativo que possa promover a articulação entre os agentes sociais, fortalecendo a coesão da comunidade, e melhorar a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar os objetivos comuns.

O planejamento participativo pode inscrever-se em uma concepção de democracia[11] que entenda o cidadão como parte ativa da sociedade, reconhecendo o direito de exercer a cidadania em seu caráter integral, ou seja, o poder de deliberar questões que se tornam fundamentais para influir na transformação da cidade.

Entretanto, segundo Teixeira (1998), verifica-se que as ações de planejamento do Estado Brasileiro, até este momento, têm se caracterizado, de forma hegemônica, como ações de gabinete, totalmente desprovidas da participação social e política dos setores populares, o

[11] O conceito de democracia utilizado neste trabalho está pautado na visão de Demo (1995) que caracteriza a democracia como um sistema político, no qual o acesso ao poder pretende ser majoritariamente regulado ou administrado, não imposto por minorias, ou seja, organizado em prol das minorias, não de oligarquias, onde haja uma igualdade de oportunidades para todos os segmentos sociais, bem como a universalidade dos direitos sociais a todos os cidadãos.

que demonstra que se tiveram muitos “planos” e pouco planejamento; vários “planos de desenvolvimento” foram divulgados, alguns executados e, destes, poucos lograram êxito.

Portanto, a ausência de participação da sociedade, principalmente dos setores populares, fez com que as iniciativas governamentais de planejamento sempre carecessem de credibilidade e representatividade política.

No I Plano Nacional de Desenvolvimento, do governo Médici (1971/1974), o planejamento era compreendido como um instrumento de racionalidade e eficiência. Esse plano foi colocado em prática visando a contornar a problemática urbana e a expansão dos grandes centros urbanos. No entanto, o objetivo imediato do plano era a elevação da taxa do PIB, numa tentativa de combate a inflação, e dar continuidade à implementação da política desenvolvimentista do País (BIERRENBACH, 1987).

Concretizou-se o processo de centralização política e tributária que tirou dos municípios a competência de saneamento básico. Criou-se, assim, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que definiu metas setoriais para todo País, bem como, instrumentos institucionais e financeiros para implantação de projetos pelas empresas estaduais de saneamento básico e pelo BNH.

Dentro de um contexto contraditório de crescimento econômico, definido de “milagre econômico”, e de aumento das tensões sociais geradas pela repressão e queda do padrão de vida da sociedade que se implementou, no governo Geisel (1975/1978), o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Este plano apontou a necessidade das políticas sociais terem “objetivo próprio” e não mais vinculados à política econômica. Explicitou-se que a distribuição de renda causa a pobreza absoluta, haja vista que, muitas famílias não possuem o mínimo admissível quanto à alimentação, saúde, educação e habitação. No entanto, o Estado não estabelece prioridades setoriais de forma clara na condução das políticas sociais (BIERRENBACH, 1987).

Dessa maneira, as políticas adotadas concentravam-se nos pesados investimentos públicos em infraestrutura básica. Os esforços concentraram-se no financiamento da construção civil, principalmente o segmento habitacional. O instrumento fundamental foi o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), formalmente destinado a prover moradia para as classes populares, mas de fato um meio de financiamento para as classes média e alta. Apesar de não cumprir com sua destinação social, o sistema contribuiu para girar o capital, dinamizando a economia.

Souza (1990) destaca que, em 1975, se criou o Programa de Centros Urbanos, cuja finalidade era promover a integração social nas cidades através do desenvolvimento de

atividades comunitárias. Estimulou-se, em nível municipal, a criação de projetos locais de ação comunitária como meio do Estado se fazer presente junto às camadas populares.

A estratégia geral do governo tinha como objetivo manter elevadas as taxas de crescimento econômico. Todavia, tornava-se mais difícil conjugar objetivos de crescimento econômico com o controle social de diversos segmentos sociais, haja vista que apesar de toda repressão aos chamados movimentos sociais e populares, aos poucos e timidamente, se organizavam e reivindicavam seus direitos garantidos por meio do discurso do próprio poder do Estado.

Em 1976, foi formulada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, compreendendo um conjunto de programas estratégicos: o Programa de Regiões Metropolitanas; o Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio; o Programa de Cidades de Pequeno Porte; o Programa de Núcleos Urbanos de Apoio e o Programa de Cidades Históricas, destinados a reforçar as regiões metropolitanas, e a definição de pólos secundários de desconcentração urbana. Foram instituídas também as primeiras normas de uso e ocupação do solo, de zoneamento industrial, os arcabouços jurídicos de normatização da propriedade, das edificações e de desapropriação.

Contudo, as crises econômicas desencadeadas em meados dos anos 1970 e a insatisfação da sociedade civil eclodiram no movimento que revelou as diversas contradições de interesses e a heterogeneidade dos agentes sociais exigindo uma reforma institucional e constitucional para a restituição dos direitos e da democracia, sugerindo outra forma de governo diferente daquela conjuntura (SANTOS JUNIOR, 1995).

Para Fiori (1992) o esgotamento da estrutura desenvolvimentista veio da combinação da desaceleração da taxa de investimentos, unida com hiperinflação e incapacidade de endividamento externo; o que levou a um estrangulamento fiscal da possibilidade de gasto público e a exaustão do regime autoritário com dificuldades para implementar um regime democrático.

Assim, no final da década de 1970, o que se percebia no cenário urbano era uma profunda crise que provocou a reorganização dos movimentos populares, como por exemplo, o movimento sindical com as grandes greves dos operários da indústria automobilística e metalúrgica em São Paulo e os movimentos de bairro, que tinham suas reivindicações baseadas nos problemas oriundos da falta de bens e equipamentos urbanos.

Estas organizações populares ultrapassaram o imediato de suas reivindicações, articulando-se com importantes setores da classe operária e do movimento social em geral, ganhando, assim, significado social e político, pois suas formas de organização e práticas

associativas, a natureza dos direitos reivindicatórios e seus mecanismos de mobilização surgiram como características dotadas de sentido político.

Neste contexto, emergem os chamados “novos movimentos sociais” que, segundo Cardoso (1983, p. 224), eram apresentados como um traço inovador da participação popular pela sua espontaneidade e seu senso de justiça que garantem, ao mesmo tempo, sua independência das elites e dos partidos políticos e a justeza de suas demandas decididas entre iguais.

Para Gohn (1985), o “novo” nos movimentos populares estava na sua forma de articularem as demandas e na expressividade que estas passam a ter no cotidiano da vida. O novo estava também na sintonia entre as carências e o apelo à participação que as demandavam.

Nessa perspectiva, “a transformação de necessidades e carências em direitos, que se opera dentro dos movimentos sociais, pode ser vista como um amplo processo de revisão e redefinição do espaço de cidadania” (SCHERER-WARREN, 1993, p. 54). É por meio desse processo que eles passaram a negar o modelo político existente, bem como as formas de planejamento e gestão de políticas urbanas, apontando novos caminhos para as relações societárias, ou seja, para uma nova cultura política no País.

É nesse sentido que se entende o surgimento dos movimentos populares como sujeitos na produção do espaço urbano e de uma transformação sentida como necessária.

Haddad (1996) argumenta que a partir do início dos anos 1980, constatou-se que os diferentes sistemas de planejamento passaram por um processo de desmonte institucional por causa de fatores circunstanciais e doutrinários. Os fatores circunstanciais estão relacionados à falência financeira do estado brasileiro e os fatores doutrinários, ao avanço da ideologia neoliberal no continente Latino-Americano.

A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro afetou os emergentes sistemas de planejamento (nacional, estadual e municipal) por diferentes motivos: a redução na disponibilidade global de recursos financeiros para promover programas e projetos; a perda na capacidade de captação de financiamentos externos para esses programas e projetos; as dificuldades para definir contrapartidas financeiras para o aporte dos empréstimos junto às instituições multilaterais de fomento (BID, Banco Mundial, etc.).

Nesse contexto, os projetos econômicos e sociais de médio e longo prazo são substituídos pelas preocupações de curto prazo, de ajustamento da economia e da sociedade aos movimentos da conjuntura, do equilíbrio das contas públicas, dos compromissos de

pagamento da dívida externa, num primeiro momento, e da dívida externa e interna, num segundo momento.

Com o atual modelo capitalista de globalização da economia e ideário neoliberal regendo a política governamental, a questão urbana vem se agravando drasticamente, e com ela a questão habitacional, principalmente aquela referenciada aos extratos mais empobrecidos.

O período de redemocratização do Estado brasileiro caracterizou-se pela instabilidade política, pois pairavam sobre as instituições as influências deixadas pelo arbitrário regime militar. Esse período de redemocratização tornou-se histórico, sobretudo para a participação popular, pois, com as campanhas das “diretas já”, várias manifestações populares se fizeram presentes nas principais capitais do País, atingindo seu ápice na promulgação da Constituição Federal de 1988, que restabeleceu os direitos políticos e civis, garantindo o associativismo e a restituição da autonomia dos Estados e Municípios.

Esse processo de abertura política trouxe consigo transformações importantes na conduta dos movimentos populares, que passam a atuar mais diretamente na sociedade civil, com o objetivo de pressionar o poder público para a abertura de canais que possibilitem uma maior participação nas decisões. Como conseqüência, esses movimentos conseguiram obter resultados no atendimento de suas reivindicações e ampliaram sua influência política e social junto às populações que representam, legitimando, assim, a ação das lideranças comunitárias.

Neste contexto, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) se desenvolveu como instrumento de participação política e veículo de pressão das classes populares contra sua exclusão das políticas públicas e objeto de articulação das entidades da sociedade civil, tendo a função social da cidade e a gestão democrática como prioridade, prevalecendo o direito à cidade.

2.4 CONCEPÇÕES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES

A redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil, no final dos anos 1970, implicou na construção, com muitos entraves, de uma esfera societária autônoma. Os agentes sociais que emergiram na sociedade civil, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. Estes espaços foram construídos, tanto pelos movimentos populares, como pelas diversas instituições da sociedade

civil, que articularam demandas e alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos civis e sociais.

> Os movimentos sociais não só tiveram papel relevante no estabelecimento de estruturas democráticas fundamentais propícias à participação popular, mas também exerceram um impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado, e, portanto, sobre a arena política formal. Ao gerarem novos elementos de conhecimento e de cultura, muitos movimentos imprimiram sua marca e orientaram sua ação pela defesa de práticas pautadas pela sua autonomia, pela necessidade de tornar visível a sua capacidade de auto-organizar-se e de desenvolver a democracia direta, transformando as carências do seu entorno de moradia em práticas reivindicatórias (JACOBI, 1990, p. 125).

De acordo com Gohn (2000, p. 310), nos anos 1980, a temática da participação popular era um ponto de pauta na agenda política das elites, ocasionando em dois fenômenos: de um lado, a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo; de outro, a legitimidade das demandas expressas pelos movimentos sociais – novos ou velhos – e a conquista de espaços institucionais.

Nos anos 1990, a agenda política das elites se modifica em função de problemas internos e das alterações que a globalização e as novas políticas sociais internacionais passaram a impor ao mundo capitalista.

Com a globalização, a internacionalização da economia, a reestruturação produtiva, a revolução tecnológica e a hegemonia do setor financeiro, ocorreram grandes mudanças na esfera econômica e no âmbito político-institucional das cidades mundiais. O poder municipal passou a incorporar novas funções, como a provisão de habitação e infraestrutura, antes atribuídas ao Estado Nação.

De acordo com Low-Beer (2002), hoje, nos primeiros anos do século XXI, observa-se um desenho totalmente novo das políticas públicas e do planejamento governamental, fruto principalmente das transformações políticas e econômicas ocorridas nas últimas décadas do século passado. Com a intenção de subsidiar novas reflexões acerca do tema, de modo muito sucinto, a autora identifica cinco pontos que caracterizam as novas tendências em curso:

1. A dimensão ambiental adquiriu enorme relevância, sendo que o conceito e os critérios de desenvolvimento sustentável passaram a ser considerados condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico e social, incluindo temas como a preservação dos recursos naturais, dentre os quais se destaca a água como bem essencial à vida;

2. As políticas de infraestrutura (saneamento, energia, comunicações, etc.) deixaram de ser consideradas estritamente como insumos para o desenvolvimento industrial-econômico e se tornaram fatores essenciais para a redução da pobreza e das desigualdades sociais;
3. O leque de temas incluídos nas políticas denominadas sociais adquiriu maior amplitude, incorporando além das tradicionais educação e saúde, as políticas de geração de renda e trabalho;
4. Observa-se a ampliação do papel da Sociedade Civil nas políticas públicas com o reforço gradativo da ação de indivíduos, empresas e organismos não-governamentais paralelamente ou em conjunto com a ação estatal, participando nas decisões de investimento, na gestão e avaliação dos programas sociais;
5. O conceito de sustentabilidade vem se impondo também no planejamento urbano substituindo as políticas setoriais pelo enfoque integrado de desenvolvimento metropolitano que articula as políticas habitacionais com os investimentos em saneamento básico, transportes, geração de renda e trabalho, estimulando a melhoria da qualidade de vida nas áreas urbanas do País.

A competitividade, a descentralização de recursos e a crise fiscal contribuíram para que as cidades viessem a adotar um perfil empresarial, o que incluiu uma relação direta com agências multilaterais de financiamento e com as agendas urbanas internacionais. Igualmente, nos discursos e ações das administrações municipais passou a ser comum a colocação do desenvolvimento econômico como elemento fundamental para o desenvolvimento social.

Harvey (1996) nos chama atenção para o fato de que o “empreendedorismo” é resultante do papel da urbanização na dinâmica social e que é de fundamental importância não perder de vista a conexão desses dois elementos com o desenvolvimento econômico, visto que “esse nexo possibilita a apreensão das mudanças radicais proporcionadas pela reestruturação radical em andamento nas distribuições geográficas da atividade humana e na dinâmica político-econômica do desenvolvimento geográfico desigual dos tempos mais recentes.” (HARVEY, 1996, p. 86). São, portanto, elementos essenciais, sem os quais não se tem a compreensão real de como a dinâmica político-econômica, interferem nos rumos e decisões governamentais nas cidades.

> O empreendedorismo é sustentado pela relação público-privada e a parceria se realiza com o intuito de integrar interesses e atrair recursos para tornar a cidade mais atrativa e competitiva entre elas. Com essa simbiose entre o público e o privado as antigas reivindicações de âmbito local acabam sendo associadas às necessidades de atração de capital para o interior das cidades empreendedoras. Assim, a parceria torna-se uma ação de natureza empresarial e o centro da gestão torna-se muito mais voltada para a economia local, desviando-se dos interesses do território e os investimentos são convergidos para políticas e obras pontuais, deixando para um segundo plano os problemas da cidade de um modo geral (HARVEY, 1996, p. 87).

O contexto de um mundo globalizado, bem como de avanços do estado neoliberal, sugerem uma reflexão sobre os instrumentos do planejamento e da gestão localizados no âmbito do município, visto que ao questionar os governos tradicionais e o modelo de planejamento tradicional, os adeptos do neoliberalismo conduziram uma reflexão voltada ao papel que os governos locais podem desempenhar no contexto do capitalismo globalizado (MALATO, 2006).

Para Lojkine (1981), um novo padrão produtivo, tendo por referência a ampliação das forças produtivas, bem como novos padrões de informação, levaram a sociedade contemporânea a engendrar uma complexidade tal que provocou mudanças na forma de organização de empresas e Estado. A isto ele chama de revolução informacional e a discussão localizada no âmbito municipal se dá em função do papel que as cidades vêm representando, ou seja, como agente político e econômico nos processos de desenvolvimento e ampliação do atual sistema produtivo.

Ao discutir sobre a importância do papel da cidade no sistema de produção capitalista, Lefebvre (2001, p. 49) argumenta que cabe a cidade “um papel histórico por aglutinar população, meios de produção, o capital, as necessidades e os prazeres. Logo, ela carece da administração, de polícia e impostos, dentre outros, bem como, pode ser organizada”. Todas essas necessidades, e outras que vão sendo criadas na dinâmica da sociedade, advêm da expansão provocada pela via da urbanização que acabou por concentrar nos espaços urbanos tanto as forças produtivas quanto a forças de trabalho, ao mesmo tempo em que excluía populações inteiras do direito a propriedade e proporcionava a concentração de poder político e econômico em mãos de pequenos grupos no interior destas cidades.

O local ganha uma importância estratégica no novo sistema técnico-econômico, pois pode atuar em três âmbitos principais como na produtividade e competitividade econômica, na integração sócio-cultural e na representação e gestão política. Para o governo local se tornar eficiente precisa assumir o papel de promotor do desenvolvimento da cidade junto aos

consumidores da cidade de forma a criar condições propícias à atuação dos agentes públicos ou privados (via planejamento, campanhas políticas, compensações econômicas).

Dessa maneira, dois modelos diferentes, um privilegiando a questão social e o outro, o econômico, teriam a cidade como objeto, por meio de seus planos. Entretanto, por circunstâncias e interesses envolvidos, não seria raro que apenas parte do plano fosse cumprida ou então que sua implementação viesse a se realizar somente em parte da cidade (MARICATO, 2000), bem como que atos normativos relacionados ao uso e a ocupação do solo desconsiderassem diretrizes de planejamento, apresentando elementos casuísticos em seus objetivos, normalmente associados a grupos restritos, como no caso do setor imobiliário.

> A gestão urbana e os investimentos públicos têm aprofundado a concentração de renda e a desigualdade. A representação da cidade, em que parte toma lugar do todo, tem uma função não apenas de encobrir privilégios, mas também de um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária [...] O quadro macroeconômico determina a produção e a apropriação do ambiente construído – tanto pela definição da capacidade de investimentos dos governos municipais quanto na ligação da produção imobiliária às regras de rentabilidade do capital financeiro (MARICATO, 2000, p. 165-170).

Oliveira (2001) ressalta que com o enfraquecimento das políticas públicas e a pressão pelas novas exigências da acumulação do capital, colocando às cidades novas demandas, surgiu o planejamento estratégico de cidades, “com ênfase na ação [local] (planejamento – pauta em ação)” (OLIVEIRA, 2001, p. 179). Formulado a partir de referências ligadas à gestão empresarial, visando à adaptação do espaço urbano às características de flexibilidade e dinamismo da economia globalizada, este modelo tem sido consolidado por meio dos planos estratégicos, apresentados como instrumentos da administração urbana.

> Não é a primeira vez que, para efeito de seu planejamento, a cidade toma como protótipo a empresa privada; de fato, todo o urbanismo modernista teve como modelo ideal a fábrica taylorista, com sua racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos estandartizados [...] Agora, porém, os planejadores se espelham na empresa enquanto unidade de gestão e negócios [...] a cidade é instaurada como agente econômico que atua no contexto de um mercado no qual encontra a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações (VAINER, 2000, p. 85).

Elegendo a eficácia como elemento legitimador das políticas públicas, o planejamento estratégico de cidades visa associar tendências de desenvolvimento econômico

ao curto prazo e aos conceitos de mercado. Embora sua iniciativa esteja relacionada à sociedade civil e aos setores privados, o poder público tem presença marcante, com um papel significativo nas atuações público-privadas, projetadas sobre um suposto quadro de cooperação da sociedade, o qual, ao agrupar pares comuns, tende a minimizar ou a contornar divergências (OLIVEIRA, 2001, p. 43).

Assim sendo, a participação da sociedade ou de parte dela é então apontada como elemento fundamental para o sucesso do plano, contando para isso com o despertar de um sentimento citadino de "pertencimento à cidade", despolitizado e vinculado à valorização da imagem local.

A participação dos agentes econômicos e sociais junto ao poder público na elaboração e definição de estratégias e ações, representa um diferencial entre a metodologia catalã do Plano Estratégico e a metodologia tradicional americana, baseada na identificação de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, assim como no processo de estabelecimento de estratégias frente a essas questões segundo objetivos definidos.

> Combinando crescimento econômico – como promotor da integração social – e desenvolvimento urbano, o plano parte de alguns pressupostos básicos, como a crença [...] no futuro da cidade como centro terciário qualificado; o crescente protagonismo político das administrações locais; a cooperação público-privada no financiamento de grandes intervenções urbanísticas; e a necessidade de construir ou modificar a imagem da cidade para projetá-la no exterior através do marketing que enfoque, sobretudo um principal produto de venda, como, por exemplo, turismo ou cultura (SILVA, 2001, p. 80).

O modelo estratégico foi fundamentado na competição entre cidades seja no contexto regional, nacional ou internacional. Seus planos "ganharam feitios pragmáticos, amarrando recursos às ações aparentemente mais factíveis" (SILVA, 2001, p. 80). Abrangendo temas de cunho econômico, institucional, social e físico-territorial; suas propostas têm tido forte ingerência sobre a esfera administrativa, projetando-se em parte sob o espaço construído.

Segundo Ribeiro (2003, p. 18), a adoção do "planejamento estratégico" no setor público é uma das expressões da incorporação dos critérios de mercado na gestão governamental. Tendo como objetivo o crescimento econômico da cidade, baseando-se na atração de investimentos, o planejamento estratégico não tem como finalidade o ordenamento do território ou a implementação de uma política urbana, uma vez que a dimensão espacial é apenas um de seus meios e não o seu fim.

O planejamento em décadas passadas representava a racionalidade tecnocrata, o que tornava inadequado para sua gestão. A constatação do esgotamento e das possibilidades dos

instrumentos clássicos de gestão urbana exigiu, de forma paulatina, à chamada do Estado para assumir um papel fundamental na manutenção do equilíbrio social. Sob este enfoque, o desenvolvimento urbano adquire e se traduz mais como um aspecto setorial do desenvolvimento econômico, sob a égide do Estado.

Maricato (2000, p. 101) enfatiza a importância do planejamento público para a conquista de um futuro melhor para as cidades brasileiras, apoiada na crença de que nada pode substituir o papel do Estado na garantia da equalização de oportunidades. A natureza e a localização dos investimentos governamentais, em primeiro plano, e privados, em segundo, regula quem e quantos terão direito à cidade.

Assim, o planejamento urbano é um instrumento de governabilidade, de *governance* e da própria gestão do território. Ele se caracteriza como um processo constituído de um conjunto de técnicas de origens interdisciplinares, aplicado à gestão do planejamento urbano enquanto atividade de avaliação, propostas e controle território das cidades.

> Governança é a capacidade governativa em sentido amplo envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. [...] Governabilidade, entretanto, refere-se as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do regime político, a forma de governo, as relações entre os poderes (DINIZ, 1996, p. 196).

A participação popular no planejamento e na gestão (no processo orçamentário, na elaboração de planos e políticas públicas, etc.) pode ser vista como algo crucialmente relevante: a introdução consistente de elementos de democracia direta, além de serem importantes em si mesmos, certamente contribuirá para maior transparência e, eventualmente, para menor corrupção, menos clientelismo, menos desperdício e redução dos níveis de desigualdade sócioespacial.

Bandeira (1999) ressalta que a participação pode ser compreendida como um instrumento importante para promover a articulação entre os agentes sociais, fortalecendo a coesão da sociedade, e para melhorar a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar os objetivos de interesse comum. No entanto, as práticas não podem ser encaradas como procedimentos infalíveis, capazes de sempre proporcionar soluções adequadas para problemas de todos os tipos.

Para Carvalho (2000), participar da gestão democrática da cidade[12] significa participar do governo, da sociedade, disputar espaço no Estado, nos processos de definição das políticas públicas; significa questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública; significa construir espaços públicos não estatais, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interface entre Estado e sociedade civil.

Desse modo, Gohn (2000) afirma que os movimentos sociais estão operando na construção de uma sociedade igualitária e contra as injustiças sociais tais como as experiências de planejamento do orçamento participativo, as parcerias entre organizações populares, ONGs e órgãos públicos em programas na área do chamado Terceiro Setor - público não estatal.

A autora considera que a participação dos movimentos sociais nos espaços interinstitucionais é fundamental porque, na correlação de forças políticas existentes, eles expressam interesses de maiorias organizadas que lutam pela democratização do acesso aos bens e serviços públicos e não pela apropriação privada de privilégios, lucros.

Nas últimas décadas, vem-se firmando um novo paradigma que destaca a maior participação popular[13] nos processos decisórios como um "novo" padrão de governabilidade, através da expansão da esfera pública, com a formação de parcerias entre as esferas estatais, privadas e societárias.

Na América Latina, a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação popular é, sem dúvida, um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia nas relações entre o Estado e os Movimentos Sociais.

A análise dos processos existentes está permeada pelos condicionantes da cultura política, tanto do Brasil como dos demais países da América Latina, marcados por tradições estadistas, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas, meritocráticos e de interesses criados entre Sociedade Civil e Estado. Entretanto, estes condicionantes não têm sido necessariamente um fator impeditivo para a emergência de uma

[12] O conceito de gestão democrática que norteia esse estudo está pautado na compreensão de que a sociedade civil se reconhece como principal agente político em um processo contínuo de participação e decisão sobre os assuntos de interesse público. Assim, a gestão democrática compreende, também, uma gestão participativa, sem paternalismo, no intuito de deselitizar as políticas públicas, facilitando o acesso aos bens e serviços destinados, normalmente, a uma elite, uma minoria.

[13] Neste trabalho, a participação popular é entendida como a capacidade de apropriação pelos cidadãos do direito de construção democrática, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, elaboração de estratégias de ação e estabelecimento de canais de diálogo com o poder público, no intuito de garantir a participação efetiva da sociedade civil na gestão democrática da cidade.

diversidade de formas de participação dos setores populares, em que, com freqüência, muitas se situam no escopo das práticas no contexto das tradições anteriormente descritas, enquanto outras as contradizem abertamente (JACOBI, 1999).

O planejamento participativo aponta para a necessidade dos governos, da sociedade civil e dos setores produtivos buscarem a construção de espaços institucionais onde a gestão, implementação e avaliação de políticas públicas sejam compartilhadas pelos agentes sociais envolvidos.

Outro avanço importante foi a regularização do Plano Diretor como um instrumento básico da política de desenvolvimento e de planejamento para viabilizar a Reforma Urbana para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Entretanto, a regulamentação dos mecanismos para a ordenação das cidades não mereceu destaque no texto constitucional, ficando para ser regularizado pelas leis orgânicas dos municípios e pelo próprio Plano Diretor de cada local (DE GRAZIA, 1990).

Nessa perspectiva, emergiram modelos de planejamento e gestão, orientados pelo ideário da reforma urbana, enquanto reforma institucional e social, que se tornou referência ao alcance da cidadania.

Santos Junior (1995) ressalta que o planejamento e a gestão da cidade, baseados na concepção de reforma urbana, pressupõe o exercício da cidadania apreendidas em dois significados: como direito de acesso aos bens que garantam condições de vida urbana digna, culturalmente dinâmica e condizente com os valores éticos humanitários; mas também como direito dos cidadãos à informação e à participação política na condução dos destinos da cidade.

A mudança nas relações sociais que se instaurou naquela fase teve como um dos principais fundamentos a reflexão sobre a função social, dentro da perspectiva do processo de gestão nos projetos de habitação. A redefinição do papel do Estado que se dispõe a pactuar com os diversos agentes sociais, contrariando os modelos de planejamento e gestão tecnocráticos, também revela uma mudança nas concepções de cidade e de urbano.

De fato, em diversos municípios, a intervenção do Estado junto aos movimentos populares se dirigiu no sentido de criar novas formas de relação entre o Estado e Sociedade Civil ao nível da gestão urbana, compreendendo as políticas públicas como elementos de construção e instrumentalização da cidadania na ação concreta dos agentes sociais envolvidos (JACOBI, 1990).

A participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade

civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também de garantia da execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado. Entretanto, o que se observa é que, no geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática.

As transformações nas práticas de planejamento e gestão de políticas urbanas tornam legítima a participação popular estando, direta ou indiretamente, associadas à necessidade de imprimir também maior eficiência à ação governamental.

A participação popular se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso.

De um lado, a participação é identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. O outro enfoque aborda a participação, a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (JACOBI, 1999).

A institucionalização da participação popular é permeada de dificuldades decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, o que torna complexos os problemas de representação, criando tensões quanto aos critérios de escolha, acirrando a concorrência e trazendo à tona a pressão dos grupos organizados no sentido de reforço das práticas neocorporativas. Isso provoca, freqüentemente, um esvaziamento dos mecanismos de decisão coletiva.

A participação popular na gestão urbana pressupõe instrumentos e mecanismos de controle social, podendo ser assegurada à participação de setores e membros representativos das camadas populares e de seus interesses, em todas as instâncias do poder público, por meio de conselhos paritários, reguladores, fiscalizadores e deliberativos.

Os Conselhos, como forma apartidária de exercer política, podem ser considerados como um “novo” sistema de organização social para o exercício político, tornando-se mais um espaço de discussão dos problemas cotidianos de uma comunidade, podendo constituir-se como um avanço para o exercício da democracia, na medida em que essa nova forma de exercer política ameniza a centralização do poder político nos partidos.

Nesse sentido, Souza (2002, p. 333-335) destaca três argumentos relevantes sobre a importância da participação na gestão democrática da cidade:

> 1- Uma ampla participação pode contribuir para minimizar certas fontes de distorção: quando os especialistas decidem em nome da maioria, não se tem chances de monitorar ou controlar o processo de gestão, o que pode acarretar numa probabilidade maior de corrupção ou de erros de avaliação.
> 2- Ao participar de uma decisão, o cidadão se sente muito mais responsável pelo seu resultado, o que é importante para o amadurecimento político.
> 3- A participação é um direito inalienável: participar, no sentido essencial de exercer a autonomia, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que vislumbra se uma cidade democrática, rompendo com o sistema de dominação.

No bojo dessas discussões, são poucas as experiências de gestão democrática da cidade, que, de fato, ampliam o potencial participativo. Aqui, destacam-se duas experiências que demonstram os processos de gestão de políticas públicas implementadas no Brasil: a primeira experiência (Curitiba) é pautada na gestão técnico-pragmática, de matriz neoliberal; e a outra (Porto Alegre) é baseada na gestão democrática-participativa.

Na cidade de Curitiba, o modelo de planejamento e gestão da cidade adotado visou promover uma modernização e o enxugamento do Estado, através do pragmatismo e eficiência técnica, onde a participação popular se refere a legitimação dos projetos já elaborados, pois, na visão dos representantes do governo, uma participação mais ampla só levaria a discussões intermináveis, o que impossibilitaria uma ação rápida e eficiente do poder público (FREY, 1996).

Frey (1996) ressalta que o sistema político-institucional vigente, em Curitiba, era de uma democracia exclusivamente representativa, onde o poder de decisão ficava restrito à deliberação de um corpo tecnocrático. Outro ponto de destaque era uma forte hierarquização administrativa; uma tendência ad48857 0 0 -0.09187 2399 9333 Tm (r)Tj 0.

Nesse sentido, Vainer (2000) destaca que o modelo de planejamento estratégico de cidades, baseado nos conceitos e técnicas do planejamento empresarial, estrutura-se basicamente, sobre a articulação de três analogias constitutivas: a) a cidade mercadoria; b) a cidade empresa; e c) a cidade pátria. Assim, "ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo de planejamento e execução de suas ações" (VAINER, 2000, p. 48).

Dentro desse contexto, as cidades são tidas como espaços rivais, que aguçam uma competitividade de mercado, de investimentos industriais, de investimentos comerciais e de serviços, o que possibilita um controle da iniciativa privada em relação à produção dos espaços públicos (SANCHEZ, 1997).

Em contraposição a esse modelo, surge a gestão democrático-participativa ou gestão político-ideológica, como argumenta Frey (1996), cujo objetivo é fomentar a participação popular e promover uma reestruturação nos mecanismos decisórios, através de uma proposta de inversão de prioridades, de igualdade de oportunidades na proposição e decisão entre os agentes sociais, de transparência na socialização das informações, bem como de rompimento com estruturas autoritárias e tecnoburocrata na relação do governo com a sociedade civil.

Em Porto Alegre, as experiências reforçam uma concepção de democracia que articula representação política e participação direta como resposta possível à privatização prevalecente na gestão da coisa pública. O discurso predominante acentua a importância da convergência de práticas, da socialização da política, do caráter oscilante da participação, da importância da institucionalidade, da convivência com o sistema representativo existente e da necessidade de governar para toda a cidade.

A análise do caso de Porto Alegre mostra que o desafio para se garantir a eficácia e continuidade de políticas públicas é o reforço dos meios para envolver a sociedade e manter o seu interesse, para dimensionar adequadamente os arranjos institucionais. A sua descontinuidade reforça o argumento de que gestão democrática e participação popular requerem uma forma combinada de fortalecimento das formas de organização da sociedade civil, uma mudança na correlação de forças, uma transformação qualitativa dos padrões de gestão, enfim um processo real de democratização do Estado e da sua gestão (JACOBI, 1996).

Jacobi (1996) defende que a efetiva participação da sociedade civil nos processos decisórios, como é o caso do Orçamento Participativo, vem se constituindo como um mecanismo ampliado de engajamento da sociedade na gestão das políticas públicas, requerendo um esforço crescente de institucionalização da possibilidade de atendimento das

demandas em bases negociadas. Trata-se de processar demandas e pressões e de implementar mecanismos formais que contemplem tanto os setores organizados e mobilizados, estimulando sua adequação à institucionalidade, a partir do respeito à autonomia e à auto-organização, como de envolvimento dos setores desorganizados.

A experiência do Orçamento Participativo, em Porto Alegre, está diretamente vinculada a capacidade que a administração local teve de criar canais legítimos de participação, combinando elementos da democracia representativa e de democracia participativa.

Nesse contexto, a participação popular adquire uma prática de ruptura com o corporativismo territorialmente determinado, com ênfase numa lógica direcionada por uma abordagem universal da cidade, criando para os setores populares uma opção viável e altamente competitiva de participação política alternativa às práticas clientelistas (JACOBI, 1996).

Isto está sendo estabelecido dentro de uma lógica que não está apenas permeada pelo imediatismo e o utilitarismo, mas por uma radicalização da democracia, que, alargando os direitos de cidadania no plano político e social, constrói efetivamente novas relações entre governantes e governados. Este processo de gestão através do ingresso da cidadania organizada na máquina do Estado possibilita conhecer seu funcionamento e seus limites e estimula a construção de uma relação de co-responsabilização e de disputa, visando produzir consensos cada vez mais qualificados.

Mas, apesar da sua repercussão positiva, esses processos participativos apresentam limitações, e estas residem nas contradições associadas às dificuldades de ampliar a participação e à dependência em relação às autoridades municipais para estruturar a dinâmica de funcionamento.

Nesse sentido, Souza (2002, p. 387-388) observa que existem três obstáculos vinculados à participação popular:

> 1- problemática da implementação: refere-se às diversas dificuldades que uma administração progressista tem de enfrentar para implementar suas políticas, tais como: boicotes patronais; escassez de recursos; incompetência gerencial; e outras.
> 2- problemática da cooptação: diz respeito à deformação do esquema participativo através da instrumentalização da sociedade civil por parte das forças políticas do Estado.
> 3- problemática da desigualdade: tem a ver com as dificuldades para a participação voluntária, pois, em geral, não se dispõe de muitos recursos para participar, como: dinheiro para se locomover.

A realidade brasileira é marcada por baixa institucionalização, na qual a maioria da sociedade pouco se mobiliza para utilizar os instrumentos da democracia participativa, que visam romper com o autoritarismo social que prevalece. Os setores organizados que interagem e pressionam, representam iniciativas fragmentárias que não atingem o cerne de uma sociedade refratária a práticas coletiva.

O desafio existente é o de superar as barreiras sócio-institucionais e fortalecer as políticas públicas pautadas pela inclusão da noção de interesse geral. Esta se concretiza na medida em que o tema da cidadania é assumido como um ponto central para a institucionalização da participação dos cidadãos em processos decisórios de interesse público (JACOBI, 1990).

A reconstituição do processo de participação dos movimentos sociais organizados no nível do executivo e legislativo municipais permite, em primeiro lugar, ampliar os dados para uma análise mais aprofundada sobre o processo de "reconhecimento", na construção de novos sujeitos coletivos e na ampliação dos espaços públicos. Estes elementos possibilitam a construção de uma institucionalidade ampliada, cujos reflexos poderiam nos levar a superar o ciclo de fluxos e refluxos, normalmente presentes nas lutas pela superação de carências imediatas.

O planejamento participativo aponta para a necessidade dos governos, da sociedade civil e dos setores produtivos buscarem a construção de espaços institucionais onde a gestão, implementação e avaliação de políticas públicas sejam compartilhadas pelos agentes sociais envolvidos.

É preciso construir formas de participação cidadã, em que o ambiente signifique o conjunto de diferentes elementos da produção e do consumo com formas alternativas de participação da sociedade civil na construção de uma sociedade/cidade sustentável.

2.5 O DIREITO À CIDADE E O DIREITO À MORADIA

A cidade, como cenário onde se desenvolve a acumulação de capital, que detém os meios de produção e que abriga a força de trabalho, constitui-se como espaço de lutas de classes, no qual o direito à cidade se coloca como um dos agentes motores dessa luta.

A nova forma de relação entre Estado e Movimentos Sociais no Brasil pós-1964 levanta um conjunto de questões vinculadas à formulação intencional de políticas, à questão

da crise de governabilidade, ao processo de tomada de decisões, à dinâmica dos movimentos sociais, suas articulações e ações, bem como seu papel na transformação da sociedade.

A reflexão sobre essa temática nos remete a um desafio de compreender as ambigüidades, conflitos e especificidades da relação entre Estado e classes populares, a partir das contradições do capitalismo monopolista avançado que desloca o centro do conflito de classes do ambiente das relações industriais para o cenário do espaço urbano e social.

> O espaço urbano capitalista – fragmentado e articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação desses agentes é complexa, derivado da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem (CORRÊA, 1993, p. 11).

Desse modo, o urbano pode ser compreendido como produto social historicamente determinado, refletindo o modo de produção vigente. A distinção possível de ser feita entre a cidade e o urbano resume-se em que a primeira refere-se ao particular, ao concreto, ao interno, e o segundo corresponde ao geral, ao abstrato, ao externo, ou seja, às técnicas, aos valores sociais e interesses econômicos, à organização e ao controle social da vida coletiva (SANTOS, 1991, p. 69).

Para Bourdieu (1996), todas as sociedades se apresentam como “espaços sociais”, que são entendidos como estruturas de diferenças que não se pode compreender sem se construir o princípio gerador que funda essas diferenças na objetividade. Ele considera que o princípio gerador é o da estrutura de distribuição das “formas de poder” ou dos “tipos de capital” eficiente no universo social considerado.

Segundo ele, as formas de poder e os tipos de capital, podem variar dependendo dos lugares e dos momentos. Portanto, os agentes, individuais ou coletivos, podem ocupar posições diferentes no espaço social ao longo do tempo e em função de suas capacidades de mobilização de recursos simbólico e/ou materiais.

Nesse sentido, o espaço social pode ser representado como um “campo”. Esta noção é a forma como Bourdieu concebe as instituições, de maneira relacional e não como substância, ou seja, como configurações de relações entre agentes individuais e coletivos. Assim, ratificando o conceito de campo apresentado anteriormente, cita-se Bourdieu (1996, p. 50):

> Ao mesmo tempo, como campo de forças, cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, e como campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou a transformação de sua estrutura.

Campo de forças pode ser entendido como a existência de relações entre dominantes e dominados, marcadas por uma distribuição desigual dos recursos. E campo de luta no sentido da existência de um confronto entre os agentes sociais para conservar ou transformar as relações de força (BOURDIEU, 1996). O espaço social num determinado momento histórico é, portanto, composto por diferentes campos que ocupam posições diferenciadas em seu interior.

Nesse sentido, o Estado capitalista, além de expressar os interesses das classes hegemônicas, é um "condensador" de forças sociais, expressando, portanto, as contradições das classes que determinam a emergência dos conflitos/lutas urbanas e dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU's), como espaço alternativo de expressão popular tendo em vista a repressão das ações sindicais e partidárias.

Segundo Jacobi (1989), a concepção pautada na polarização da relação Estado/Movimentos Sociais Urbanos tende a negar um dado cada vez mais presente na dinâmica das sociedades capitalistas, ou seja, o de que o Estado, se bem age para assegurar a reprodução do capital, também se concretiza em domínios de ação funcionalmente vinculados à reprodução da força de trabalho, esfera vinculada à ação dos movimentos sociais.

> O Estado assume o papel de articulador e organizador da sociedade independentemente de sua condição de suporte de certas relações de dominação, adotando o papel de fiador de relações sociais. Trata-se de um Estado que tem de exercer funções contraditórias, de acumulação e de legitimação, para criar as bases de um consenso através da ação das suas instituições (JACOBI, 1989, p. 4).

A ação do Estado é contraditória, pois, se por um lado é incontestável que defenda os interesses do setor dominante, por outro, sua atuação pode e é, muitas vezes, direcionada para atender às demandas populares, pois além de sua função de acumulação, exerce também a função de legitimação. Para tal, atende aos interesses em curto prazo das classes dominadas, contrariando os interesses econômicos das dominantes, garantindo, no entanto, que a estrutura de poder seja mantida (ABELÉM, 1988).

As contradições entre classes sociais são fundamentais para a compreensão da ação estatal no urbano através da implementação de políticas públicas, pois expressam a correlação de forças entre os diversos segmentos sociais e os seus diferentes interesses.

Complementando esse raciocínio, Castells (1983) situa a emergência dos Movimentos Sociais Urbanos[14] (MSU's) a partir das "contradições urbanas", geradas pelo desenvolvimento do capitalismo frente às novas e crescentes necessidades postas à reprodução da força de trabalho. Estes movimentos são compreendidos como um sistema de práticas sociais contraditórias que colocam em questão a ordem estabelecida, a partir de contradições específicas da problemática urbana. Esta problemática urbana concorre para a criação de um processo de politização do cotidiano, tendo em vista a ação contraditória do Estado.

Touraine (1994, p. 46) exprime sua visão sobre o surgimento dos atores sociais e de seu papel no contexto da sociedade complexa, "os atores não são mais definidos pela situação social (na ótica da luta de classes), pelo papel desempenhado numa estrutura econômica ou mais global, como as castas".

> As ações coletivas mais visíveis formam-se, em primeiro lugar, em oposição às forças econômicas e políticas que procuram impor a ideologia da globalização isto é, o desaparecimento dos atores sociais e das culturas nos fluxos de produção, do consumo e da comunicação de massa que se estende até os limites do mundo (TOURAINE, 1994, p. 135).

Moisés (1990) assinala que as formas de participação social e política dos setores populares urbanos, desenvolvidas durante o processo de metropolização das cidades brasileiras, especialmente em São Paulo, na década de 1950, demonstraram que:

> Essas classes não são apenas objeto da vontade dos grupos dominantes (e do Estado), mas também atores dotados de percepção própria de sua situação e de seus interesses. Freqüentemente, essa percepção foi útil para projetar formas organizadas de ação coletiva que se expressavam através de movimentos sociais, cuja eficácia tem relação com os resultados práticos imediatos (atendimento das reivindicações urbanas), mas também com o desenvolvimento de uma nova força social e política na vida da cidade (MOISÉS, 1990, p. 14).

Deste mesmo ponto de vista, Ribeiro (2003) argumenta que os aspectos relacionados ao processo endógeno do surgimento da questão urbana no Brasil estavam na reorganização

[14] Neste trabalho, o termo MSU se refere às organizações populares, imprimidas no chamado movimento popular urbano.

da ordem sócioespacial. Esta foi uma necessidade da acumulação do capital, já que se poderia reorganizar o modo de vida dos trabalhadores para impor o assalariamento e reorganizar o território para que surgisse uma economia de aglomeração, criando, assim, condições favoráveis à expansão do modo de vida capitalista.

Os movimentos populares, no final da década de 1970, tornaram-se imprescindíveis para a transformação da arena política brasileira, principalmente pela organização de associações, tais como a de moradores de bairro, como forma de reivindicarem uma melhoria da qualidade de vida, dentro de um quadro de profundas desigualdades sociais e degradação ambiental e das condições de vida.

A luta pela participação popular no processo de planejamento e gestão de políticas urbanas no Brasil ganhou forças com a elaboração da Nova Constituição Federal, iniciada em 1986, na qual vários movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, igrejas e outros, articularam-se no intuito de defender a Emenda Popular[15] da Reforma Urbana.

As discussões, elaboração e defesa da Emenda Popular da Reforma Urbana não se constituíram em tarefa fácil, devido à complexidade dos formatos organizativos envolvidos e suas diferentes dinâmicas, trajetórias e perspectivas (RIBEIRO, 1994).

A Constituição Federal (CF) de 1988 procurou institucionalizar a participação da sociedade civil organizada na gestão de políticas públicas, por meio de conselhos comunitários, nas áreas de educação, saúde, assistência social, planejamento urbano, dentre outras. Isto se caracterizou como um acontecimento marcante para os movimentos sociais, pois serviu como instrumento para avaliar o grau de coesão, abrangência e articulação destes movimentos, já que se constituiu num momento ímpar de formulação de novas leis para o País (RIBEIRO, 1991).

Em seus artigos 182 e 183, a CF estabeleceu as diretrizes para uma nova política urbana e exigiu uma legislação nova que fixasse os direitos e deveres do cidadão nas cidades brasileiras. Esse direito foi consolidado e ampliado no Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001, que se refere à gestão democrática da cidade, na qual a participação popular assume papel relevante.

Entre as 16 diretrizes constantes dos vários artigos do Estatuto, merece especial destaque as duas primeiras: “a garantia do direito à cidade sustentáveis” e “o direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos

[15] Esta Emenda Popular contou com cerca de 200.000 assinaturas e contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana no interior da Constituição.

serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações" (OLIVEIRA, 2001, p. 02).

A participação da população é prevista em todas as dimensões da política urbana, ou seja, desde a formulação do Plano Diretor, na fase de sua negociação e aprovação na Câmara, até sua implementação e posteriores revisões[16]. Outro meio democrático de participação na gestão da cidade se dá a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos.

O direito à moradia também é reconhecido nos incisos XIV e XV, que fixa, como diretriz urbana "a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por camadas populares mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais" (OLIVEIRA, 2001, p. 07). Em diversas passagens da Constituição nota-se a perspectiva da questão da moradia como objeto das políticas públicas (art. 21), uma vez que esse direito é fundamental à ordem social e econômica da solidariedade e da redistribuição[17].

De acordo com De Grazia (2003), colocada em novas bases, a luta pela Reforma Urbana, assim como a luta pela moradia digna, objetivava a garantia do direito à cidade por meio de mudanças significativas na qualidade de vida, com a implementação de políticas públicas voltadas para o conjunto das camadas populares. Para isso, elaborou três princípios básicos para referenciar sua prática:

> 1- Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
> 2- Gestão Democrática da Cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
> 3- Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (DE GRAZIA, 2003, p. 54).

[16] O Plano Diretor foi considerado como um instrumento básico a ser elaborado pelos governos municipais como condição para a adoção de instrumentos supostamente capazes de contribuir para promover a função social da terra urbana e da cidade, princípio básico do texto constitucional sobre a política urbana.

[17] Com a aprovação da emenda constitucional em 2000, o direito à moradia ficou expressamente reconhecido entre os direitos sociais, no artigo 6º, ratificando que só podem existir direitos e liberdades fundamentais com a garantia a dimensão social da moradia, saúde, educação, trabalho entre outros.

Esses novos princípios, diferente dos propostos em 1960, estão baseados numa leitura das cidades cujo padrão de produção, ocupação e gestão, são marcados pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos.

O Estado, por sua vez, tem tradicionalmente apoiado esses interesses, por meio de políticas, controles e mecanismos reguladores e discriminatórios; um modo de ver e fazer a cidade no qual distribui os homens desigualmente no espaço e que subordina os direitos políticos, os direitos individuais, a cidadania aos modelos de uma racionalidade econômica. A distribuição dos equipamentos e serviços é, geralmente, realizada conforme o lugar onde melhor são atendidos os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido. Esse modelo, excludente, deu origem à imensa segregação existente nas cidades, em todo o País (DE GRAZIA, 2003).

Os princípios da Reforma Urbana, ao contrário, queriam enfatizar as seguintes concepções:

> - As cidades são produzidas pelo confronto, pela luta e pela apropriação entre diversos agentes econômicos e sociais.
> - As políticas e instrumentos jurídicos ou urbanísticos devem levar em conta a cidade real, reconhecendo a desigualdade e o conflito existente entre os produtores e consumidores do espaço urbano.
> - O Estado é obrigado a assegurar os direitos urbanos.
> - A necessidade de uma regulação pública da produção privada, formal e informal, do meio ambiente construído; é necessário um controle social do uso do solo.
> - Submissão do direito da propriedade à sua função social.
> - Introduz a noção da necessidade do acesso igualitário aos bens e serviços urbanos e ao direito à cidade, através de instrumentos e mecanismos redistributivos.
> - O controle social e a participação da sociedade civil organizada são condições básicas para a conquista dos direitos, de novas políticas públicas, que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Através do exercício do controle do Poder Público, as organizações participam da gestão das cidades; daí o nome de Gestão Democrática da Cidade.
> - Reconhecer a cidade na sua totalidade e repensar o planejamento a partir da negociação dos agentes que produzem e se apropriam do espaço urbano.
> - Assumir a estratégia da construção de uma nova ética urbana contrária à concepção que pensa a cidade como mercado, tendo em vista a transformação da sociedade.
> - O fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos como condição básica para a construção e implementação das estratégias propostas (DE GRAZIA, 2003, p. 56).

Todos esses princípios provocaram uma verdadeira “revolução urbana”, conforme Vainer (2000, p. 99), cujas características seriam reduzir as desigualdades e transferir recursos

materiais e simbólicos para os explorados e oprimidos, fortalecer a constituição de sujeitos coletivos conscientes, enfraquecendo as coalizões locais dominantes. Nesse sentido, a revolução urbana aponta para uma ação processual de transformação da cidade e dos agentes populares para a reconfiguração da cidade, para a redefinição das relações de poder de que a cidade é simultaneamente, campo e objeto.

Para Vainer (2000), a cidade é um espaço fundamental da luta econômica, política e cultural, palco privilegiado dos movimentos reivindicatórios, assumindo uma posição estratégica na constituição de identidades e da construção de alianças políticas.

Dessa forma, a organização da sociedade civil pode perpassar por dentro do Estado, alterando as administrações estaduais e municipais, possibilitando a consolidação de projetos participativos e de interesses coletivos. Assim, a constituição de conselhos é relevante na atuação dos processos decisórios, já que é capaz de encaminhar ações conjuntas da sociedade com o Estado, orientado pelas proposições do direito à cidadania e à cidade.

Lefebvre (1991) ressalta o direito à vida urbana como "uma condição de um humanismo e de uma democracia renovados". Esse direito surge como uma proposta radical de resistência à massificação imposta pela sociedade burocrática de consumo dirigido. Através das instituições e ideologias, exercem-se pressões e repressões sobre a vida cotidiana no sentido de impor à sociedade formas e ritmos de vida impeditivos da reflexão e, conseqüentemente, da contestação desse modo de vida.

O autor destaca, também, dois relevantes obstáculos ao alcance do direito à cidade e o direito à moradia: primeiro, a ausência de participação da sociedade na gestão urbana, devido ao alto grau de concentração das decisões nas mãos de administradores e técnicos da elite dirigente que controla a cidade; e, segundo, a forma como estão organizadas as cidades, expressando a estrutura de classe, onde a propriedade e o mercado impedem que seja alcançada a função social da cidade.

> Garantir o valor de uso da cidade constituí-se em tarefa primordial para a garantia da plena apropriação dos recursos urbanos por todos os habitantes, superando o estado de alienação e massificação da sociedade burocrática de consumo dirigido através da ruptura dos códigos da propriedade privada e do mercado (LEFEBVRE, 1991, p. 161).

Dessa forma, o direito à cidade e o direito à moradia transcendem à elaboração jurídica e diz respeito à vida em sociedade, a democratização do espaço urbano, à ação participativa, ainda que haja tensões e conflitos. Ademais, nesse processo, emergem novas

concepções de cidade que perpassam a elaboração do conteúdo político dos movimentos sociais.

Além dos canais de participação e de gestão democrática, criados a partir dos anos 1980, emergiram múltiplas ações que objetivavam transformar o espaço urbano em lugar de práticas sociais, onde a prioridade é pela apropriação da cidade em detrimento da hegemonia do valor de troca, da cidade-mercadoria.

> Trata-se de uma superação pela e na prática: trata-se de uma mudança de prática social. O valor de uso subordinado ao valor de troca durante séculos pode retornar para primeiro plano. Como? Pela e na sociedade urbana, partindo dessa realidade que ainda resiste e que conserva em nós a imagem do valor de uso: a cidade. Que a realidade urbana esteja destinada aos 'usuários' e não aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos técnicos (LEFEBVRE, 1991, p. 128).

Nesse sentido, o direito à moradia pode ser entendido como um direito à moradia digna, não se limitando à sua condição edificada de habitação, correspondendo ao direito de viver com dignidade, segurança e paz. Os elementos essenciais para este atendimento são, de acordo com Meirinho e Bertol (2010, p. 3):

> **A segurança**, incluindo a segurança jurídica da posse, **a disponibilidade e o fácil aceso aos serviços** (educação, saúde, assistência social) **e à infraestrutura**, **custo acessível** à moradia (gastos com a moradia tem de ser proporcional à renda), **habitabilidade** (condições físicas e de salubridade adequadas), **acessibilidade** (moradia adequada para todos), **localização** (adequada inserção na cidade favorecendo o acesso ao emprego, transporte público, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer), **adequação ambiental** (características físicas que garantam a salubridade, adequado saneamento ambiental, disponibilidade de amenidades paisagísticas naturais ou produzidas pela ação humana) **adequação cultural** (respeito à diversidade cultural e aos padrões oriundos dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais) e o **respeito e construção de valores psíquicos** como o pertencimento e a proteção.

O Estatuto da Cidade reconhece a gestão democrática, que se daria por meio da sociedade civil, de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de conselhos de participação, orçamento participativo, audiências públicas, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Insere, também, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Como resposta à determinação constitucional e para viabilizar a gestão democrática das diretrizes urbanísticas, vários municípios criaram os Conselhos de Desenvolvimento Urbano. Estes conselhos são instrumentos de representação da sociedade civil na gestão de sua política urbana. Representam um dos canais de comunicação entre a sociedade civil e a administração local no que diz respeito à política urbana no município. São instâncias participativas referente ao "planejamento da cidade: definição, composição e acompanhamento da implementação de políticas públicas e intervenções diversas, tais como planos diretores, políticas setoriais de transporte e meio ambiente, programas de urbanização de favelas, etc." (SOUZA, 2002, p. 359).

A institucionalização da relação entre sociedade civil e Estado, por meio de conselhos, sejam setoriais (saúde, educação, etc.) ou comunitários (para a elaboração do plano de governo das obras públicas), por exemplo, é o que caracteriza este "novo" nas administrações públicas. Configura-se, assim, uma estreita correlação entre descentralização política e eficiência administrativa, principalmente no que concerne à transparência das ações governamentais.

Para tal, é necessário que ocorram investimentos na mudança da cultura política, o que implicaria em participação na disputa de interesses que definem a apropriação da cidade. É o direito de ir e vir que, assumido como uma das mais fortes expressões políticas da experiência urbana, poderá unificar produção e reprodução, trabalho e consumo e, por fim, a cidade historicamente construída e o urbano como modo de vida. Compreende-se, ainda, que a postulação e a defesa deste direito, virá permitir a afirmação de outra escala para a concepção da função social e da gestão democrática da cidade: a escala da metrópole.

> O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. [...] Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação, figura o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.) A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) e, por conseguinte, se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária (LEFEBVRE, 1991, p.143).

Dessa maneira, o avanço e a consolidação da participação popular, como condição necessária à própria viabilização de políticas públicas, alteram o conteúdo e práticas de programas e projetos, ao mesmo tempo, que impõe novas exigências aos grupos políticos que estão no poder.

Sendo assim, as práticas sociais que constroem cidadania representam a possibilidade de se constituir num espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária. A ampliação da esfera pública ocasiona uma demanda à sociedade para obtenção de uma maior influência sobre o Estado, tanto como sua limitação, assumindo que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, assim como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social.

A institucionalização da participação popular é permeada de dificuldades decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, o que torna complexos os problemas de representação, criando tensões quanto aos critérios de escolha, acirrando a concorrência e trazendo à tona a pressão dos grupos organizados no sentido de reforço das práticas neocorporativas. Isso provoca, freqüentemente, um esvaziamento dos mecanismos de decisão coletiva.

Destarte, a abertura política possibilitou a construção de processos sociais e institucionais que adquiriram visibilidade por meio da mobilização de sujeitos políticos, em muitos municípios, realizando emendas populares para as Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Planos Diretores, além de organizarem fóruns regionais articuladores da sociedade civil, como por exemplo, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que se fortalece a partir desse contexto e passa a ser um articulador dos agentes urbanos no Brasil.

Torna-se necessário, portanto, ressaltar a participação da sociedade civil no processo de gestão do espaço urbano, pois este segmento conseguiu implementar as suas lutas pelo direito à cidade e à cidadania nas políticas públicas.

Esses movimentos resistiram e enfrentaram os governos militares, por meio do apoio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), da Igreja Católica, e lutaram pela redemocratização do País, constituindo-se em importante articulação para mobilizar, organizar e propor mudanças, recriando identidades políticas e culturais.

A mobilização coletiva, além de uma série de estratégias de ação, configura-se como "[...] um processo de desenvolvimento de condições materiais, psicossociais e políticas" (PRADO, 2002, p. 60), que permite a constituição de identidades políticas. Nesse processo, alguns elementos emergem como estruturas mediadoras fundamentais para a construção e

adequação do universo que apóia a coesão do grupo e a identidade de suas práticas discursivas e de ação.

Nesse sentido, Castells (2006) ressalta que a construção de identidade dos sujeitos sociais é um processo de construção de sentido a partir de um atributo cultural, político, social, ou de um conjunto coerente de atributos, que têm prioridade sobre todas as outras fontes. Assim, um mesmo indivíduo ou o mesmo ator coletivo pode ter várias identidades.

A identidade não é totalmente determinada à nascença, por fatores exógenos, é (re)construída ao longo da vida, como resultado de múltiplos processos temporais, de inserção e interação, e como tal pode ser vista como uma reconstrução permanente, flexível e dinâmica, e não como uma pré-construção essencialista.

Dessa forma, considera-se que a identidade de cada um pode ser eventualmente segmentada em frações relevantes, por exemplo, a identidade étnica, nacional, regional, de classe, profissional ou familiar, mas também é proveniente dos grupos de sociabilidade em que se encontra inserido, do bairro que se habita, ou da comunidade de interesses a que se encontra associado.

Assim, o que fundamenta as novas identidades é a experiência de vida comum que reúne o grupo e seu modo democrático de funcionamento que garante a autenticidade do grupo. Tratada deste modo, a formação de identidades novas parece produto apenas de vivência de carências comuns que explicitam, para todos os membros do grupo, uma mesma condição de dominação.

Castells (2006) argumenta, em sua obra *O Poder da Identidade*, a dominância do "espaço de fluxos" e a dialética entre esse espaço e o "espaço de lugares" que levaram à obsolescência as antigas instituições e organizações da sociedade civil, as *identidades legitimadoras*, construídas em torno do Estado democrático e do contrato social entre capital e trabalho[18]. Da mesma forma, propiciam o surgimento de *identidades de resistência*[19] que, recusam-se ser apanhadas de roldão pelos fluxos globais, poderiam "sob determinadas circunstâncias, e por meio de processos específicos a cada contexto institucional e cultural", ser cristalizados em *identidades de projetos*, os verdadeiros agentes da mudança, "capazes de reconstruir uma nova sociedade civil, e, por último, um novo Estado" (CASTELLS, 2006, p. 423).

[18] Nesse sentido, para Castells, o movimento trabalhista e os partidos políticos encontram-se ultrapassados como agentes autônomos de transformação social.

[19] Tanto os movimentos tradicionalistas como o fundamentalismo religioso e os movimentos de auto-afirmação nacionalista quanto os movimentos sociais ativistas contrários à globalização, como os ambientalistas, pertencem a esta forma de identidade.

Uma vez que, para Castells, o “espaço de fluxos” constitui a nova forma espacial de práticas sociais que dominam e moldam a sociedade em rede, tanto os “lugares” quanto o poder têm suas lógicas e seus significados absorvidos na rede. Agora, o poder, deixando de concentrar-se nas instituições, organizações ou mecanismos simbólicos de controle, apresenta-se inscrito nos “códigos culturais mediante os quais as pessoas e as instituições representam a vida e tomam decisões, inclusive políticas” (CASTELLS, 2006, p. 424).

Giddens (2002) compreende o termo identidade como um termo essencialmente moderno, e que se refere a articulação que o sujeito faz de diversas forças presentes na sociedade atual, sociedade esta caracterizada pela pluralidade de escolha e pelo individualismo exacerbado. Pode-se então dizer que, a identidade surge da negociação com o contexto, sendo necessário o entendimento da lógica deste contexto, ou seja, a compreensão da concepção de mundo atual no qual se estão inseridos.

Essa discussão teve início com o reconhecimento de que, em uma sociedade tradicional, a identidade social dos indivíduos é limitada pela própria tradição, pelo parentesco, pela localidade. A modernidade, caracterizada como uma ordem pós-tradicional, ao romper com as práticas e preceitos preestabelecidos, enfatiza o cultivo das potencialidades individuais, oferecendo ao indivíduo uma identidade “móvel”, mutável.

É, nesse sentido, que, na modernidade, o “E*u*” torna-se, cada vez mais, um projeto reflexivo, pois aonde não existe mais a referência da tradição, descortina-se, para o indivíduo, um mundo de diversidade, de possibilidades abertas, de escolhas. O indivíduo passa a ser responsável por si mesmo e o planejamento estratégico da vida assume especial importância.

Para De Grazia (2003), a nova forma de ver a cidade, de forma participativa, foca na desigualdade de investimentos que há entre os seus diversos locais, pois as obras de infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços estão localizados onde há maior concentração de capital, decisões e atividades comerciais, desprezando, portanto, outros locais da cidade, principalmente, os locais de moradia da população de baixo poder aquisitivo, que são as periferias, baixadas, favelas, morros, etc.

A cidade é, portanto, palco da luta entre o capital e o trabalho. Esta se dá em torno do ambiente construído e vivido, o qual tem interesses conflitantes e que estabelecem um campo de poder: o capital imobiliário, os proprietários da terra, a indústria da construção, o Estado e a força de trabalho, conforme discutido no capítulo anterior.

> O campo de poder (que não deve ser confundido com o campo político) não é um campo como os outros: ele é espaço de relações de forças entre os

> diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão, isto é, especialmente quando os equilíbrios estabelecidos no interior do campo, entre instâncias especificamente encarregadas da reprodução do campo do poder (BOURDIEU, 2001, p. 52).

De acordo com Netto (2001), Marx identificou que as relações sociais, dentro de cada sociedade, baseiam-se a partir do modo de produção existente, e que a história de todas as sociedades sempre esteve fundada na luta de classes, esta análise foi feita por meio do materialismo histórico dialético.

A cidade passa a ser, então, compreendida como a reprodução das divisões sociais, não uniforme, pois, na medida em que se reproduz, cria e recria novos espaços, consolida velhos bairros e constituem novos, assumindo formas diversas, múltiplas, interligadas com a dinâmica dos atores sociais.

Destarte, o campo das lutas em torno da habitação e das condições de vida urbana, em geral, ao mesmo tempo em que é um espaço da luta de classes, é também espaço privilegiado de cooptação e do exercício da hegemonia burguesa, expressando as contradições do modo de produção capitalista. Além disso, expressa a relevância cultural dos grupos sociais e manifesta as diversas formas de apreender o espaço, ou seja, a forma como um grupo apreende o espaço não quer dizer que este espaço tenha o mesmo significado para todos os grupos.

Para tanto, é necessário entender algumas discussões que permeiam a produção do espaço urbano e da moradia, como o seu papel, como produto das relações sociais, a influência da dimensão espacial na produção da moradia, entre outros. Assim, nos capítulos seguintes, serão apresentados elementos dessa política, em especial a habitacional, implementada no Brasil, que se dá pelo resultado das relações e mobilizações estabelecidas entre os agentes; pelas instituições que podem facilitar ou impedir o acesso dos agentes aos espaços decisórios; pelo processo de decisão, no qual se estabelecem coalizões e escolhas e também pelos produtos da política resultante. Assim, ao se falar de política, fala-se em grande medida de representação de interesses e, por conseguinte, de formulação das políticas que implementam ou bloqueiam tais interesses.

3 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E NA AMAZÔNIA

3.1 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL

Para se entender a problemática habitacional torna-se fundamental relacioná-la com a sociedade em que se vive e com suas dinâmicas estruturadas socialmente. Portanto, é necessário se reportar às relações sociais básicas e à organização do sistema produtivo, pois no modo de produção capitalista, no qual a produção é socializada e a apropriação é privada e concentradora, tem-se uma complexa divisão social do trabalho caracterizando um sistema social estratificado.

Nesse sentido, pode-se dizer que habitar é uma necessidade básica de todo ser humano, independente de qual seja o tipo de sociedade. Dessa forma, vale ressaltar que a habitação é compreendida nesse trabalho como algo além da casa, do abrigo, do ambiente físico, mas a interação desta com a cidade, com o conjunto de seus equipamentos, serviços, espaços públicos e lugar de reinvenção de práticas e relações sociais. Vale ressaltar que a cidade concentra um conjunto de processos de trabalho e de produção, de empregados assalariados e do mercado informal, cuja análise é essencial na compreensão das diferenças entre as cidades.

Então, afirma-se que a habitação tem um conteúdo político, social, econômico e espacial, e possui diversas características e formas espaciais diferentes, concretizando uma produção diferenciada da cidade.

A cidade capitalista possui condições gerais para a produção dos meios de produção e do trabalho, evidenciando as contradições inerentes ao capitalismo, principalmente nas relações construídas a partir da apropriação privada dos bens socialmente produzidos, configurando uma divisão social e territorial do trabalho, conforme argumenta Lojkine (1981, p. 16):

> As formas de urbanização são formas de divisão social (e territorial) do trabalho, elas são o cerne da contradição atual entre as novas exigências do progresso técnico – essencialmente em matéria de formação ampliada das forças produtivas humanas – e as leis de acumulação de capital.

Sendo assim, o espaço urbano construído expressa o modo de vida capitalista e a luta de classes sociais que compõem sua estrutura social, uma vez que esse espaço se redefine a partir da crescente articulação e complexidade do processo produtivo, o qual possibilita o desenvolvimento dos meios de distribuição, circulação e troca de mercadorias. Dessa maneira,

o espaço urbano torna-se, também, a própria mercadoria, uma vez que dele se obtém matéria prima e força de trabalho.

> Com o surgimento da fábrica enquanto unidade produtiva e a complexidade da divisão técnica e social do trabalho daí decorrente, o urbano se redefine ante as exigências de concentração dos meios de produção e da força de trabalho num só lugar e, conseqüentemente, a força de trabalho passa a exigir certas condições para sua reprodução, tais como: habitação, alimentação, transporte, energia, assistência à saúde, lazer comunicações, saneamento em geral, etc. Por outro lado, a fábrica, enquanto unidade de acumulação de capital, também coloca uma série de outras condições que são necessárias para sua reprodução, tais como: transporte de matérias-primas, energia, comunicação, saneamento, unidades de apoio à produção, como escritórios, bancos, transporte para escoamento da produção, unidades de distribuição e comercialização, etc (SILVA, 1989, p. 23).

Para Blay (apud SILVA, 1989, p. 20), a mercadoria moradia é entendida "dentro da teoria das 'necessidades sociais', em um sistema econômico regido livremente pela procura e oferta", e que suscita uma problemática chave: "se de um lado existe grande oferta da mercadoria moradia, por outro, grande parcela da população não dispõe de renda suficiente para adquiri-la", pois as habitações apresentam um "elevado valor agregado e, com isso, a população de renda baixa não possui condições de comprar ou alugar uma casa com condições mínimas de habitabilidade".

Esse cenário acarreta no processo de segregação sócioespacial, que se dá a partir da complexificação e divisão social do trabalho, gerada pelas políticas públicas seletivas do Estado e pela auto-segregação da classe de maior poder aquisitivo, que se "isola" em condomínios e loteamentos fechados. Vale ressaltar que esses locais não são mais exclusivos das classes mais abastarda, mas estendendo-se às outras camadas da sociedade (funcionários públicos, profissionais liberais, comerciantes, entre outros), que adquirem seus lotes em áreas muradas dotando de segurança particular (cercas elétricas, vigilante, portões eletrônicos, entre outros) sob o pagamento de uma taxa (condomínio).

Diante disso, uma grande parcela da população não possui local para morar, quando não, moram em locais de difícil acesso, com condições precárias, transformando a questão da moradia em um problema social e urbanístico, pela inadequabilidade habitacional, conforme fotografia 1.

É importante enfatizar que podem ser levadas em consideração, quando se pensa na questão da moradia, as diferentes classes e frações de classes que estão envolvidas em uma luta simbólica na produção e reprodução da cidade, as quais objetivam a definição do mundo

social em conformidade com seus interesses, formando um campo das posições sociais, passando a integrar a paisagem urbana do capital como parte necessária de um espaço social complexo e repleto de contradições.

Fotografia 1 – Moradia com condições precárias (Canal da Quintino – Belém-PA)

Fonte: Belém (2007)

Sendo assim, a questão habitacional brasileira é um fenômeno que se insere no desenvolvimento do sistema capitalista e sempre apresentou um cunho marcadamente excludente, refletindo as diversas fases da relação entre o Estado e as frações de classes.

A política habitacional, como política pública voltada à efetivação do direito à moradia, foi compreendida, inicialmente, de acordo com Frey (1996), como uma política de bem estar e, gradativamente, mudou do "discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica dos mercados", articulando-se de maneira inovadora com os novos padrões de acumulação capitalista.

Para o autor, na fase de expansão material do sistema capitalista no século passado, o fundo público constituía-se na principal fonte de financiamento da política habitacional. No Estado de Bem-Estar Social, o direito à moradia era um dos elementos que faziam parte dos custos da reprodução da força de trabalho e a "ideologia da casa própria" era uma forma de controle social; além disso, a intervenção estatal foi marcada por uma política pública

centralizada, isto é, defendia a universalização da política, sem levar em consideração as especificidades de cada região.

De acordo com Bonduki (1994, p. 26), o primeiro evento desencadeador do problema habitacional no Brasil foi a "passagem do escravismo para o trabalho livre, no qual o preço da terra se definiu originalmente como uma forma de impedir, no momento histórico da ascensão do capitalismo, o acesso do trabalhador à terra". Essa constatação surge a partir do entendimento de que a terra urbana e suas construções são mercadorias na economia capitalista, possuindo um valor de uso e um valor de troca.

No contexto histórico da economia cafeeira, as moradias alugadas, nos principais centros urbanos, eram mais utilizadas como a forma predominante de habitação popular. Até os anos 1920, os centros urbanos reuniam um grande contingente de trabalhadores que moravam em locais alugados, em geral, em cortiços[20]. Os outros espaços, como as vilas[21], eram destinados aos trabalhadores que possuíam uma qualificação e a classe média.

O Estado tinha uma atuação limitada, pois incentivava a produção privada de moradias para os trabalhadores de baixo poder aquisitivo, geralmente voltadas para a locação, além de atuar, de forma repressiva, em situação de insalubridade, aplicando a lei de higienização (produção de casas higiênicas) e de restrição aos cortiços por força policial (BONDUKI, 1994).

Assim, a urbanização brasileira nasceu marcada por reformas urbanas, por obras de saneamento e embelezamento que expulsaram a população de menor poder aquisitivo para as afastadas do centro das cidades como solução para eliminar epidemias e higienizar os espaços.

Ao mesmo tempo, obras paisagísticas eram realizadas nas áreas centrais para favorecer a consolidação do mercado imobiliário capitalista que estava surgindo. Os problemas urbanos, os males e distúrbios sociais, eram tratados como responsabilidade do excessivo tamanho e densidade populacional das cidades e não como fruto do modelo de industrialização que estava em desenvolvimento.

O fator que garantia a construção das diversas formas de moradias de aluguel é que esse negócio se tornou importante investimento para os diversos agentes econômicos que naquela época dispunham de capital e de pequenas poupanças.

---

[20] Cortiço: denominação genérica da habitação coletiva que incluía desde uma série de cômodos ao longo de um corredor ou em volta de um pátio e dormitórios improvisados no fundo de um bar ou armazém, até as casas de cômodos e respectivos porões (BONDUKI, 1986).

[21] As vilas se constituíam em conjuntos de pequenas casas unifamiliares germinadas (SILVA, 1989).

> Vivia-se a fase áurea da economia cafeeira e São Paulo era o centro comercial e bancário que geria o café. A indústria, embora já fosse significativa e reunisse um largo contingente de trabalhadores, era ainda incipiente e instável, marcada por crises constantes, subordinando-se ao capital cafeeiro. [...] Num período em que a inflação era insignificante, o investimento em casas operárias garantia "juros" de 12% a 15% ao ano, considerado na época um excelente rendimento, além de possibilitar o usufruto da valorização imobiliária (BONDUKI, 1994, 138-139).

Com o processo de industrialização, que intensificou a urbanização das cidades, uma série de transformações na estrutura urbana começaram a surgir na estrutura industrial e na forma de atuação do poder público, provocando o crescimento econômico das cidades, modificações no padrão de habitação popular e a concentração desordenada de pessoas, na busca de produtos e serviços, nos cortiços, favelas, baixadas, com precárias condições de moradia.

> A explosão demográfica provocou um excedente da população que não encontra emprego suficiente na zona rural. Assim, o pessoal dessa zona vai procurar trabalho em outros lugares, seja nas regiões de plantações, onde se tornam assalariados agrícolas, seja diretamente nas cidades (SANTOS, 1991, p. 24)

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000), a população urbana brasileira, em 1940, era de 31,24%. Em 1950, esse quadro passou para 36,16%, conforme apontam os dados da tabela 1, demonstrando um aumento de, aproximadamente, 5% naquele período.

Tabela 1 – População residente, por situação do domicilio (1940-1970), no Brasil

Ano	Total	Urbana	%	Rural	%
1940	41.236.315	12.880.182	31,24	28.356.133	68,76
1950	51.914.397	18.782.891	36,16	33.161.506	63,84
1960	70.070.457	31.303.034	44,68	38.767.423	55,32
1970	93.139.037	52.084.984	55, 93	41.054.053	44.07

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2001).

Nota-se que nas décadas seguintes (1960 e 1970), houve o aumento da taxa de população residente nos centros urbanos, saltando para 55, 93% no ano de 1970. Pode-se dizer que isso se deu em virtude do processo de industrialização, ocorrido nas décadas de 1940 a 1980, as quais foram marcadas pelo intenso crescimento do mercado, com elevadas

taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), acarretando em uma complexa divisão social do trabalho. Além desses elementos, ocorreu um acelerado processo de urbanização, com grandes deslocamentos populacionais, originando alterações profundas na estrutura demográfica.

Esse provocou, também, uma grande retirada da população pobre das áreas de interesses econômicos e fez com que esta se deslocasse para as áreas sem infraestrutura, agravando ainda mais o quadro de pobreza. Em contrapartida, as frações de classes com maior poder aquisitivo pressionavam o Estado a reorganizar o espaço urbano, tendo em vista a fluidez das mercadorias neste espaço e a higiene do mesmo, uma vez que os cortiços, locais onde os trabalhadores viviam, estavam localizados geograficamente próximos das classes dominantes e eram considerados locais de focos de epidemias.

Assim, cabe destacar que a produção do espaço urbano é desigual, pois esse espaço é fruto de uma produção capitalista que se produz desigualmente e é materializada pela divisão do trabalho e se sustenta a partir das relações simbólicas estabelecidas.

> Estava claro que, diante do novo padrão de desenvolvimento econômico que se esboçava e do crescimento rápido da população, o cortiço passaria a representar um perigo para a saúde pública, seja pelas condições de insalubridade que apresentava, seja por expressar uma imagem contrastante com a fábrica, enquanto unidade produtiva que se firmava. Dessa forma, não era compatível com o novo modelo econômico que necessitava desobstruir a área central da cidade para a circulação do capital e localização da classe dominante emergente, forçando o estabelecimento de uma política de segregação dos setores populares, acentuando-se principalmente a partir da década de 30 e 40, com o amadurecimento do modelo econômico de caráter urbano-industrial (SILVA, 1989, p. 36).

Uma das medidas intervencionistas adotadas pelo Estado pós-1930 foi a criação e regulamentação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)[22], em 1937. Com o agravamento progressivo das condições habitacionais nos centros urbanos, os trabalhadores pressionaram o Estado para que este atendesse suas reivindicações.

Assim, os IAPs, identificados como vias institucionais responsáveis pelo atendimento das necessidades dos trabalhadores na questão da moradia, assumiram esta atribuição, objetivando garantir a legitimidade do poder estatal.

[22] Os IAPs tiveram fundamental importância na provisão do crédito imobiliário, uma vez que deixaram de ter, exclusivamente, a atribuição de previdência social e assistência média para incorporarem a função de provedor de moradia.

Contudo, esta foi a primeira intervenção concreta estatal no setor da habitação popular, embora tenha obedecido a critérios de clientelismo político na distribuição das poucas unidades que foram produzidas.

É importante destacar que, em 1923, foram criadas as Caixas de Aposentadoria, constituídas pelos empregados de uma empresa que organizaram uma caixa comum de assistência, com fundos específicos, objetivando financiar a construção de habitações aos seus associados. Entretanto, suas ações somente se concretizaram em 1930 (SILVA, 1989).

Segundo Bonduki (1997), a Fundação da Casa Popular (FCP), criada em 01 de maio de 1946, constituiu-se no primeiro órgão nacional direcionado à produção de habitações populares, e estava vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A escolha do dia do trabalhador para fundar a FCP foi considerada reveladora ao alcance político que se pretendia com tal medida, pois foi uma forma do governo enfrentar os problemas de habitação das faixas de trabalhadores que recebiam baixos salários.

A FCP visava propiciar a construção ou aquisição da casa própria, em zona urbana ou rural, para as classes populares, além de coordenar as ações dos IAPs e tinha como fonte de recursos a cobrança de taxas sobre as transações imobiliárias. Porém, esses dois órgãos (IAPs e FCP) foram extintos com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964.

Segundo Rodrigues (2001), de 1937 a 1964, os IAPs construíram 279 conjuntos, em um total de 47.789 moradias e financiadas 72.236 habitações. Embora os números sejam modestos, demonstram uma nova forma de ação do Estado, ou seja, como o Estado interfere diretamente na produção da habitação. Já a FCP, de 1946 a 1964, construiu 19 mil unidades, pouco mais de 900 unidades por ano, concentradas, principalmente, na região sudeste do país. Estes resultados demonstram que a FCP limitou-se a construir em locais que os recursos permitiam e os interesses econômicos determinavam.

A década de 1940 foi marcada por uma grave crise de habitação, pois esta crise não se deu pela falta de moradias higiênicas e salubres a preços acessíveis, que os trabalhadores poderiam alugar, mas pela carência absoluta de moradias.

Essa crise foi estrutural, embora agravada por fatores conjunturais provocados pela guerra. Bonduki (1994) destaca vários fatores que explicam esse fenômeno, tais como: a própria dinâmica do desenvolvimento capitalista no Brasil, que cria novas e mais atraentes formas de investimento do capital, fazendo a rentabilidade crescer; as altas taxas de inflação levam os investidores a perderem interesse em investir no aluguel de moradias, que em outros períodos eram investimentos rentáveis; e a conjuntura da guerra provoca, no mercado

imobiliário, a aceleração da especulação e os imóveis urbanos sofrem uma valorização sem precedentes.

A Lei do Inquilinato agravou ainda mais a situação, uma vez que congelou os preços dos aluguéis, em 1942, e se configurou em uma intervenção direta do governo de Getúlio Vargas na produção do espaço urbano e da moradia, ou seja, o Estado passou a intervir nos diversos setores da economia, operando na fixação de preços, na distribuição dos ganhos e perdas entre as diversas frações de classes e na regulamentação da reprodução da força de trabalho

Os aumentos elevados do valor dos aluguéis, que subiam em magnitudes superiores aos salários dos trabalhadores, visavam desestimular a construção de moradias para alugar e instigar a construção de moradias para venda que, em geral, não eram acessíveis aos trabalhadores de menor poder aquisitivo, levando-os a recorrer à autoconstrução e à favelização (SILVA, 1989).

> Através da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolve seu problema de moradia, principalmente nas grandes cidades brasileira e, de modo geral, na América Latina. A construção de casas se prolonga por muitos anos, absorvendo a maior parte do "tempo livre" da família. A construção é realizada nos fins-de-semana e em parte das férias. [...] A autoconstrução é executada nos períodos que deveriam ser destinados ao descanso do trabalhador, para repor as energias, mas, na verdade, "descansa-se trabalhando, carregando pedras". Este é o lema do autoconstrutor por vários anos. [...] Em linhas gerais, a autoconstrução é um processo de trabalho extremamente penosos, com elevados custos individuais, que caem sobre os setores mais pauperizados. Há um alongamento da jornada de trabalho, que repercute na acumulação de capital, já que permite pagar salários mais baixos e, ao mesmo tempo, desgasta rapidamente a capacidade produtiva da força de trabalho, sem o mínimo descanso necessário (RODRIGUES, 2001, p. 30-32).

De acordo com Durham (2000 apud RODRIGUES, 2001), é comum as famílias de menor poder aquisitivo construir suas casas com ajuda mútua. Muitas vezes os filhos se casam e vão anexando cômodos à construção original caracterizando a coabitação. A autoconstrução é um processo árduo que requer o esforço de toda a família, surgindo como um meio de se obter um imóvel. Esta alternativa foi utilizada pelos governos, como opção viável e de baixo custo para minimizar o déficit habitacional, mas é uma proposta questionável tanto pelo sacrifício imposto pela situação, quanto pelo aspecto caótico das periferias dos grandes e médios centros urbanos.

Além disso, Bourdieu (2001) enfatiza que existem outras racionalidades além da racionalidade econômica e que, neste caso, podem ser enquadradas tanto para os laços sociais de uma favela quanto para a autoconstrução, na qual famílias se unem para conseguir a casa própria. Dessa maneira, a construção de uma moradia representa uma “troca de dádivas” entre os grupos sociais, familiares, ou amigos, que se unem nesse processo.

A partir da década de 1950, seguiu-se um declínio das construções, relacionadas à viabilidade econômica financeira: a inflação tornava irrisórias as prestações fixas pagas nos planos de financiamento e não possibilitava novos investimentos; o congelamento dos aluguéis; a crise da previdência, com o esvaziamento progressivo das reservas do sistema previdenciário (RODRIGUES, 2001).

Silva (1989) argumenta que, no período do segundo governo Vargas (1951-1954), houve uma forte pressão dos trabalhadores por melhores salários, ficando a questão habitacional renegada a segundo plano, uma vez que as políticas implementadas demonstram a pouca importância que foi dada a essa problemática.

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), com os grandes projetos industriais, em especial os automobilísticos, sob a lógica da integralização do território, com a abertura de estradas para circulação de mercadorias e comunicação, a urbanização é acelerada e marcada pelo desenvolvimento econômico, além disso, intensificaram as desigualdades regionais do País, pois as regiões mais distantes do centro financeiro, como os estados da região Amazônica, sofreram menor implementação de instrumentos urbanísticos, aprofundando a divisão social e territorial do trabalho. Em relação a questão habitacional, as ações concretas não foram executadas, o que agravou ainda mais as condições de vida da população de menor poder aquisitivo.

> Nessa conjuntura de efervescência política e de declínio econômico, a questão habitacional, para o governo de João Goulart, foi contemplada quase tão-somente pelo planejamento governamental. A distância entre as necessidades sociais e a falta de recursos para sanar a carência de habitações populares fizeram com que o quadro se agravasse, dado o intenso processo de urbanização a que as grandes cidades vinham se submetendo (SILVA, 1989, p. 46).

Vale destacar, no quadro 1, a relação das principais instituições habitacionais até a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), suas características e os respectivos governos.

Quadro 1 – Relação das Instituições Habitacionais no Brasil, período de 1930 a 1968

Instituições	Característica	Governo
Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs)	O Brasil deu os primeiros passos, intervindo na oferta de moradia	Getúlio Vargas (1930-1945)
Fundação da Casa Própria (FCP)	Visava atender a população que não participava do mercado formal	Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)
Plano de Assistência Habitacional (PAH)	A principal inovação consistia na proporção entre a prestação do financiamento e o salário mínimo	Juscelino Kubitschek (1956-1961)
Banco Nacional de Habitação (BNH) Sistema Financeiro de Habitação (SFH)	Tinham como objetivos: coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada estimulando a construção de moradias; financiar a aquisição da casa própria; eliminação das favelas	Castello Branco (1964-1967)

Fonte: BRASIL (2004).

A partir de meados dos anos de 1960, é possível perceber uma atuação mais efetiva do Estado sobre o espaço urbano, com a criação de todo o aparato institucional voltado para a produção e reprodução do espaço urbano e da moradia.

Por meio do projeto desenvolvimentista, a intervenção estatal expandiu a indústria e construiu uma sociedade de consumo, predominantemente, urbana, provocando a dispersão das cidades. Além da implantação de hidrelétricas, portos, aeroportos, dutos e canais, apoiados em financiamentos externos, a expansão da rede de energia, de estradas e de comunicação, foram um meio de eliminar as barreiras à circulação de capital, e as políticas urbanas tinham vultosos investimentos e deu respaldo à urbanização como estratégia de desenvolvimento do território.

Em 1964, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), por meio da Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964, que institui também o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com a grande inovação da correção monetária nos contratos imobiliários, além das Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), as Letras Imobiliárias (LI) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Este tinha por meta básica promover a elaboração e a implantação de planos de desenvolvimento local e integrado, de acordo com o planejamento nacional e regional, e, ainda, colaborar com os governos municipais na execução do planejamento local e integrado, inclusive, na organização de serviços de natureza municipal, assistindo-os em assuntos de seu interesse e realizar estudos relacionados com as migrações internas (BRASIL, 2004).

Os objetivos do BNH e SFH eram de coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e o financiamento para o saneamento; difundir a propriedade residencial entre as

classes de menor poder aquisitivo; reduzir o preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção; proporcionar melhorias sanitárias à população; redistribuir regionalmente os investimentos; aumentar a eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais; orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares; financiar a aquisição da casa própria, propiciando a melhoria do padrão habitacional e do ambiente; eliminar as favelas; aumentar o investimento da indústria de construção civil; criar pólos de desenvolvimento para melhorar as condições de vida nas áreas rurais; e estimular a poupança privada e o investimento (RODRIGUES, 2001).

Em 1968, foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e o Financiamento de Saneamento (FINANSA), com subprogramas voltados para a implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água, de esgotos ou de drenagem e poluição hídrica.

De acordo com Ministério das Cidades (2004), os recursos para o SFH seriam oriundos, principalmente, de uma contribuição compulsória de empresários e trabalhadores, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)[23], voltado para a produção de habitação popular; do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)[24], destinado a classe média; e dos lucros dos reembolsos de créditos concedidos. Este novo sistema implicou em um processo de centralização, o qual eliminou a prática de construção de habitação popular por parte de instituições privadas e públicas como, por exemplo, sindicatos e institutos previdenciários, que constituíam formas de alternativas de produção de habitação.

Esse novo modelo da política habitacional é implementado como um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram, pois passou a apresentar um caráter mais amplo e global, emergindo com o propósito de diminuir o déficit habitacional e gerar novos empregos com o aumento de construções, legitimando, assim, o poder estatal e criando condições para reprodução do capitalismo.

> Como a indústria de construção civil utiliza mão-de-obra em larga escala, incentivar a indústria de construção é também tentar atenuar a crise econômica. Ao mesmo tempo difunde mais a ideologia da "casa própria", contribui para a "estabilidade social" e torna os proprietários "aliados da ordem". A política habitacional assume um modelo empresarial, num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de

[23] O FGTS foi criado por meio da Lei nº. 5.107, de 14 de setembro de 1966, e é composto por contas vinculadas em nome dos trabalhadores, nas quais as empresas depositam mensalmente valor equivalente a 8,5% das remunerações que lhes são pagas ou devidas (BRASIL, 2004, p. 22).

[24] SBPE era constituído pelas Caixas Econômicas Federal e Estaduais, pelas Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e pelas Associações de Poupanças e Empréstimos (BRASIL, 2004, p. 13).

> atacar problemas sociais, resolvendo a questão da moradia. É preciso ocupar os vazios deixados com o fechamento político (RODRIGUES, 2001, p. 57).

Com a criação do BNH, surgiram em todo o País órgãos com a finalidade de executar a política habitacional, como as Companhias de Habitação (Cohab), no Pará[25], Amazonas e Maranhão[26], que tinham como finalidade estudar as questões relacionadas à habitação de interesse social e executar essas políticas voltadas às famílias de menor poder aquisitivo.

As Cohabs e outros órgãos semelhantes surgiram com o objetivo de apoiarem o SFH, executando o papel de agentes financeiros e promotores, estabelecendo-se na qualidade de sociedades de economia mista, com capital originário constituído, majoritariamente, por recursos do poder público.

A criação dos órgãos de gestão e execução da política habitacional, tanto no plano federal quanto estadual, é um claro sinal da importância da política urbana na estratégia do regime militar para o enfrentamento da questão social que se agudizava nas cidades brasileiras. Embora o BNH e as Cohabs tenham surgido com um discurso que enfatizava o caráter social e o atendimento prioritário às famílias de menor poder aquisitivo, na prática, esses órgãos desenvolveram políticas que acentuaram as desigualdades sociais e a segregação do espaço urbano.

Para Maricato (1996), a ação do BNH não se limitou apenas à habitação, pois acabou ampliando significativamente suas intervenções. Passou a atuar no setor de desenvolvimento urbano, sendo considerado como um dos mais expressivos agentes financeiros do processo de desenvolvimento urbano, coordenando a política habitacional e o financiamento para o saneamento. Esse banco financiou obras de infraestrutura urbana: melhorou o sistema viário e pavimentou ruas das cidades; bem como aperfeiçoou a rede de energia elétrica, de transportes e de comunicação; incentivou a educação, a cultura e o desenvolvimento da indústria da construção civil; melhorou os serviços públicos; financiou planos e estudos para elaboração

[25] No Pará, a Cohab, instituída pela Lei Estadual nº. 3.282, de 13 de abril de 1965, era uma empresa de economia mista e tinha as seguintes finalidades: planejar e executar os programas de habitação popular; adquirir, vender e urbanizar os terrenos a serem utilizados em programas habitacionais; produzir e comercializar unidades habitacionais de interesse social; exercer atividades de construção civil; apoiar programas e projetos de desenvolvimento comunitário; comprar e vender materiais de construção, visando apoiar as metas do Plano Nacional de Habitação Popular (ALVES, 1997).

[26] Em 1966 foi instituída a Companhia de Habitação Popular do Maranhão (Cohab-MA), por meio da Lei nº. 2.367, com o objetivo de promover a execução de projetos habitacionais destinados à recuperação ou erradicação de aglomerados de sub-habitações e também ao atendimento da demanda de habitação de baixo custo, destinadas às famílias de baixo poder aquisitivo (entre um e três salários mínimos).

de legislação e projetos, dentre outros. Pode-se, então, afirmar que o BNH foi um dos importantes promotores das transformações urbanas no Brasil.

De 1964 a 1984, foram financiadas pelo BNH 4 milhões e 369 mil unidades, sendo 2 milhões e 557 mil na faixa de interesse social, o que representou 58,5% do total de unidades financiadas. Na faixa do SBPE, foram financiadas 1 milhão e 812 mil unidades. No entanto, quando se considera os valores de financiamentos, verificou-se que a maior porcentagem de recursos foi canalizada para a faixa do SBPE (RODRIGUES, 2001).

Entretanto, esse modelo da política habitacional se transforma em um instrumento de repressão por meio dos programas de remoção de favelas e passa a atender a "nova" classe média, surgida no contexto do desenvolvimento capitalista, já que as políticas públicas implementadas não eram eficientes e/ou suficientes para atender toda demanda.

Outro fator relevante é que a produção privada também não atendia a demanda habitacional, além do que seu custo era significativamente superior a realidade financeira de muitos trabalhadores, e o aumento populacional nas grandes cidades agravava ainda mais o problema habitacional no Brasil.

Naquela época, dizia-se que o déficit habitacional seria de 15 milhões de unidades, um dado genérico que tinha como objetivo convencer a opinião pública da necessidade de um número absurdo de novas construções e de angariar recursos para o setor. As ações eram determinadas pela cúpula do poder central com pouca ou nenhuma participação popular.

Destarte, a prioridade da política habitacional se desloca com o decorrer do tempo: nos primeiros anos, os investimentos privilegiam as classes populares, para legitimar o novo regime; e no período de 1970 a 1975 o segmento popular passa para segundo plano, uma vez que o BNH redimensionou sua clientela e promoveu uma mudança no cenário das cidades, por meio das verticalizações das edificações, voltadas para atender aos funcionários públicos, técnicos de nível superior e trabalhadores qualificados.

Em 1971, foi lançado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), com o intuito de se reaproximar da produção de moradias para as classes de menor poder aquisitivo. Entretanto, não obteve êxito.

Também em 1971, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), elaborado para regular e propiciar maior dinamismo aos planos e obras, e o BNH passou a funcionar como banco de "segunda linha e é transformado em empresa pública". Em 1972, foi criado o Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA). Todos esses planos, programas e projetos demonstram a consolidação de um modelo econômico

caracterizado pela modernização da economia, pela concentração da renda nas classes altas e médias e a marginalização das classes populares (MARICATO, 1996, 34).

Vale ressaltar que havia uma “desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados dos serviços urbanos”, bem como a construção de grandes conjuntos como “forma de baratear o custo das moradias”, geralmente feitos em locais distantes e sem infraestrutura e, por último, o seu modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário (BRASIL, 2004, p.10).

Bonduki (1994, p. 320) acrescenta que quando o BNH buscou reduzir o custo da moradia para tentar atender a população de menor poder aquisitivo, “ao invés de alterar o processo de gestão e produção que encarecia o produto final, apoiando iniciativas que a população já vinha promovendo, optou por rebaixar a qualidade da construção e tamanho da unidade, financiando moradias cada vez menores, mais precárias e distantes”.

O Promorar, instituído no final do ano de 1979, tinha como bandeira de luta a urbanização das favelas, objetivando:

> a) Erradicar as sub-habitações destituídas de condições mínimas de serviços, conforto e salubridade, especialmente as que compõem aglomerados conhecidos por “palafitas”, “mocambos” e “favelas”;
> b) Priorizar a erradicação de sub-habitações componentes de aglomerados que, por sua situação crônica socialmente crítica, devem merecer preferência na programação dos governos estaduais;
> c) Propiciar a permanência das populações beneficiadas nas áreas onde anteriormente se localizavam após a eliminação das sub-habitações;
> d) Promover a recuperação de assentamentos de submoradias sujeitas a inundações, mediante a utilização de sistemas de aterro (SILVA, 1989, p. 77).

Todavia, Silva (1989, p. 77) ressalta que o Promorar demonstrou-se autoritário no desenvolvimento da política habitacional, uma vez que impôs à população as áreas de remanejamento, sem dialogo com a mesma, derrubou “barracos sem oferecer nenhuma indenização”, obrigou as famílias “a comprarem uma casa, muitas vezes em piores condições do que a que foi demolida”.

Foram executados vários programas habitacionais que determinavam a forma como a população poderia habitar, sem nem mesmo ouvi-la. Esse processo baseado na centralização das decisões resultou, muitas vezes, em programas inadequados ou ineficazes à situação social do país. Extensos conjuntos habitacionais obrigavam famílias diferentes a viverem da mesma forma, gerando problemas de pós-ocupação. Habitações sem nenhuma particularidade

estética ou funcional eram construídas como uma saída para o déficit habitacional, como se apenas a quantidade fosse solucionar o problema.

No período de 1970 a 1980, relacionados à crise econômica mundial que se agravou no Brasil, acarretando em uma profunda reestruturação produtiva, como: privatizações, parcerias entre público e privado, desregulamentação e liberalização do Estado, os recursos do BNH tornam-se mais escassos, decorrendo, principalmente, da inadimplência dos mutuários que foram contemplados com a casa própria, do aumento do valor das prestações mensais, e da diminuição dos recursos oriundos do FGTS, mediante o aumento do desemprego e a retirada dos fundos por parte dos trabalhadores que ficaram desempregados. Isto afetou fortemente o setor habitacional.

O aumento da inadimplência deveu-se, basicamente, a "não correspondência entre os critérios de reajuste salarial das prestações", já que a partir de 1983, a "política salarial passou a reajustar os salários por faixa salarial, onde, os setores de baixo salário eram corrigidos pelos índices inflacionários e aplicados aos setores médios e altos um redutor de reajuste". Porém, o "valor das prestações continuou a ser corrigido segundo critério único, sempre em índices superiores ao aumento médio dos salários dos mutuários de renda mais elevada", acarretando, inevitavelmente, na inadimplência dos mutuários (CARVALHO, 1991, p.52).

Segundo Valença (2001), a redução nos investimentos do Governo Federal voltados à habitação, associados às altas taxas de inadimplência, contribuíram ainda mais para a crise do SFH, e, além disso, a crise econômica abalou fortemente a sustentação do governo militar, abrindo espaço para os movimentos sociais que reivindicavam a reabertura política e melhores condições sociais, inclusive com relação às questões urbanas e de moradia.

> Desde 1980, que, no Brasil, 68,6% da população, segundo dados da Fundação IBGE moram na cidade. Esse fato, cada vez mais exige uma ação positiva do Estado no ato da construção da moradia. Dessa forma, o Estado Brasileiro, ao promover a distribuição e gestão dos equipamentos de consumo coletivo, indispensáveis à reprodução da vida nas cidades - no caso particular, a moradia - tem contribuído, também, para a expansão urbana, criando condições favoráveis para que outros setores da sociedade ligados diretamente ao capital se reproduziam. É o caso das empresas de transportes, empreiteiras, etc. (RODRIGUES, 2001, p. 59).

Valença (2001) faz uma revisão histórica das políticas habitacionais desenvolvidas pelos sucessivos governos brasileiros, desde o final do período militar até o final dos anos 1990, montando um panorama a partir do quadro 2.

Quadro 2 – Os períodos da política habitacional no Brasil

Período	Características
Final dos anos 1970 até 1983	➢ Crises econômica e financeira abalam a principal fonte de recursos do SFH, a renda da população. ➢ Governo Figueiredo (1979-85) adota medidas, tanto econômicas quanto de política habitacional, que deram início a crise do sistema.
1983-1986	➢ Governo Figueiredo toma medidas emergenciais – como o Bônus do BHN – para solucionar problemas imediatos do SFH, mas a crise se agrava. ➢ Ao final do período, o Governo Sarney (1985-89) patrocina dois fóruns de discussão com a sociedade civil: o grupo de trabalho sobre reformulação do SFH - GTR/SFH, organizado pelo MDU; e o debate nacional promovido juntamente pelo IAB e o MDU. ➢ Mutuários do BNH, politicamente engajados, deixam de pagar prestações e iniciam ações na justiça contra aumentos excessivos. ➢ Em 1986, sem grandes justificativas, o governo federal fecha o BNH (interesse do poder executivo e de conglomerados financeiros em ter acesso às somas vultuosas das cadernetas de poupança e FGTS, que eram manipuladas apenas pelo sistema SFH-BNH).
1986-1990	➢ Com o fechamento do BNH, a política habitacional é deixada de lado. ➢ O SFH continuou ainda operando minimamente. ➢ É criada a Secretaria Especial de Ação Comunitária, ligada diretamente à Presidência (clientelismo). ➢ Política habitacional acéfala e sem normas claras.
1990-1992	➢ Governo Collor confisca as cadernetas de poupança por 18 meses e prejudica seriamente o SFH. ➢ Ministério da Ação Social, através da Secretaria Nacional de Habitação, tendo como órgão operador a Caixa Econômica Federal – CEF, lança programa habitacional para a área "social", mas devido à grande participação da iniciativa privada, muitas unidades habitacionais produzidas não havia sido comercializada até 1994 (preço incompatível com a renda do público-alvo). ➢ A partir de 1992, recessão e comprometimento do FGTS paralisam aprovações para projetos habitacionais.
1993-1998	➢ Governo Itamar Franco (1994-94): administração da crise e reforma da CEF. ➢ Primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98): criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), que junto ao Ministério do Planejamento e Orçamento propõem a administram a política habitacional, tendo como órgão executor a CEF. Principais programas: Pró-Moradia, Pró-Credi e PAR (operação dos sistemas de caderneta de poupança e FGTS).

Fonte: Valença (2001, p. 36).

A partir de 1986, quando ocorreu a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal (CEF) ficou com a atribuição de desenvolver a política habitacional do País e o sistema habitacional brasileiro passou a vivenciar intensas crises, que acarretaram em um alto endividamento desse sistema e na incapacidade de implementação de novos projetos.

A crise do SFH e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no País, com a "desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área" (BRASIL, 2004, p. 10).

A esse respeito, Azevedo (1996) contextualiza que, no âmbito institucional, o governo Sarney tomou diversas medidas que, inicialmente, indicavam uma intenção reformadora. Entretanto, essas medidas demonstraram um retrocesso na adoção das políticas habitacionais, uma vez que a forma como foi decretada a extinção do BNH causou surpresa para as entidades envolvidas na reformulação do SFH, já que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapropostas. Esse procedimento se chocava com as declarações de intenções e encaminhamentos anteriores, feitos pelo próprio governo.

Arretche (apud BONDUKI, 2008) enfatiza as divergências entre setores do governo pela disputa em administrar os vultosos recursos envolvidos em investimentos na área habitacional e de saneamento básico, assim como a estratégia do governo federal, em um momento de reestruturação política, para ampliar suas possibilidades de "barganha" junto aos governos estaduais, como elementos que contribuíram para a extinção do BNH.

Bonduki (2008, p. 74) ressalta que:

> Dentre os erros praticados, se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo, à exaustão, modelos padronizados.

Esse panorama revela o papel do Estado enquanto agente promotor da segregação e de exclusão de uma grande parcela da população ao direto à cidade, além de consolidador da especulação imobiliária, ao garantir o acesso à moradia apenas a classe média em detrimento das classes de menor poder aquisitivo, por meio de subsídios oriundos do FGTS, que, de certa forma, são provenientes dos trabalhadores.

É importante destacar que o BNH foi criado objetivando responder à forte crise de moradia ocorrida pelo intenso processo de urbanização. Para tanto, era necessário implementar uma política de financiamento capaz de estruturar o setor da construção civil habitacional.

Esse fato desvelou o papel econômico da política habitacional, uma vez que dinamizou a economia, por meio da geração de emprego, e fortaleceu o setor da construção civil, transformando-se em um dos elementos centrais da estratégia dos governos militares.

Azevedo (1996, p. 83) aponta as principais diferenças na condução dos programas habitacionais após a mudança do órgão operador:

> a) apesar das duas instituições tratarem-se de bancos, o BNH era considerado uma agência financeira de vocação social, enquanto a CAIXA tinha uma atuação mais comercial, com maior preocupação em equilíbrio de investimentos, retorno de capital, entre outros, ressaltando que nessa nova situação a questão habitacional passou a ser tratada de forma setorial;
> b) o novo arcabouço normativo imposto pelo Conselho Monetário Nacional e complementado pela CAIXA dificultou o acesso das Cohabs aos financiamentos habitacionais, diminuindo expressivamente sua produção e, conseqüentemente, restringindo a capacidade das administrações municipais e estaduais de atuar em investimentos habitacionais, por outro lado, facilitando o acesso à iniciativa privada neste setor;
> c) a nova posição das Cohabs no arranjo da política habitacional, passando de agentes promotores a órgãos assessores, acarretou em enfraquecimento das companhias, elevação da faixa de renda das famílias beneficiadas pelos programas habitacionais (acima de cinco salários mínimos) e desaceleração dos programas alternativos.

A incorporação das atividades do BNH à CEF fez com que a questão habitacional passasse a depender de uma instituição em que essa questão, embora importante, fosse objetivo setorial. “Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, ‘como é natural’, paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, etc.” (AZEVEDO, 1996, p. 84).

Em 1987, foi criado o Ministério da Habitação Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), cujo objetivo era a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da CEF, estando a política habitacional e urbana sob a responsabilidade do referido ministério (BRASIL, 2004).

Segundo Azevedo (1996, p. 17), no primeiro ano após a extinção do BNH, “as Cohabs financiaram 113.389 casas populares. Porém, durante o primeiro semestre de 1988, esse número caiu para 30.646 unidades”. Essa redução ocorreu devido às “mudanças da política habitacional a partir da Resolução nº. 1.464, de 26 de fevereiro de 1988, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que sob a alegação da necessidade de controle das dívidas dos estados e municípios, criou medidas restritivas ao acesso a créditos por parte das Cohabs”.

No que diz respeito ao Maranhão, entre os anos de 1962 e 1965, foram construídas 752 unidades habitacionais em sete municípios maranhenses, das quais 624, ou 82,98%, concentraram-se na capital, especialmente na área central, conforme quadro 3.

Quadro 3 – Conjuntos habitacionais estatais produzidos pelos IAPs, 1962-1965

Município	Conjunto habitacional	Nº de unidades
São Luís	José Bonifácio A. Silva	536
	Nossa Sra. das Graças	40
	Bancários	48
Caxias	Caxias I	30
	Caxias II	30
Codó	Codó	10
Carolina	Carolina	10
Pedreiras	Pedreiras	20
Bacabal	Bacabal	20
Timon	Timon	08
Total		**752**

Fonte: MARANHÃO. STDU/CPH. Diagnóstico Habitacional do Estado do Maranhão. São Luís, 1988, p. 66.

A execução de programas habitacionais, por meio da Cohab, assumiu papel central na política urbana do Governo Sarney. No período de 1967 a 1971 foi planejada a construção de 7.000 unidades habitacionais e o financiamento de melhorias habitacionais de outras 7.000 unidades habitacionais deficientes, na cidade de São Luís (PEMAS, 2004).

Entretanto, em função do jogo político e dos interesses econômicos das elites que deram sustentação ao projeto de modernização conservadora, as atuações da Cohab tiveram um alcance limitado no sentido de resolver os graves problemas sociais que se acentuavam na cidade.

De acordo com Luz (2004), na década de 1970, as áreas de palafitas se ampliaram, principalmente, em direção à região do São Francisco, Ilhinha, Lagoa da Jansen e para os manguezais da margem esquerda do Rio Anil, próximos dos bairros do Caratatiua, Alemanha, Vinhais e Ipase. No mesmo período, foi ampliada a frente de expansão urbana em direção a Região do Itaqui/Baganga, além disso, novos bairros como Vila Nova, Sá Viana Novo, Vila Embratel, Anjo da Guarda e Itaquí, experimentaram um rápido crescimento populacional em função da chegada de milhares de famílias expulsas da terra ou deslocadas de suas moradias para implantação de grandes projetos no interior da ilha.

Em resposta ao agravamento das condições de vida na cidade, bem como em uma estratégia de buscar apoio político junto à população, o governo lançou, no final de 1979, o Programa de Erradicação de Moradias Subnormais: o Promorar, que será melhor apresentado no capítulo IV (DIAGNÓSTICO HABITACIONAL, 1987, p. 34).

Vale ressaltar que os poucos recursos destinados para a população de baixa renda foram marcados pelo clientelismo e/ou por ações urbanas de caráter pontual e segregador, a exemplo dos programas de remoção de favelas e palafitas.

Em relação ao Estado do Pará, pode-se observar que, no período de 1965 a 1989, a Cohab/Pa implementou vários programas habitacionais na Região Metropolitana de Belém (RMB), cujo número de unidades habitacionais construídas até o ano de 1989 foi de 22.949, conforme tabela 2.

Tabela 2 – Unidades Habitacionais construídas pela COHAB/Pa na RMB (1965-1989)

Nome do Conjunto	Ano	Nº. Unid. Habitacional	Município
Nova Marambaia I	1965	834	Belém
Ananindeua	1971	118	Ananindeua
Nova Marambaia II	1972	376	Belém
Nova Marambaia III	1973	332	Belém
Icoaraci I	1973	296	Belém
Icoaraci II	1976	554	Belém
Icoaraci III	1976	350	Belém
Cidade Nova I	1976	600	Ananindeua
Cidade Nova II	1976	1.000	Ananindeua
Cidade Nova III	1977	461	Ananindeua
Cidade Nova IV	1978	2.005	Ananindeua
Cidade Nova V	1978	3.173	Ananindeua
Profilurb I	1978	756	Ananindeua
Cidade Nova VI	1979	4.000	Ananindeua
Cidade Nova VII	1980	700	Ananindeua
Guajará I	1981	1.948	Ananindeua
Promorar	1981	1.481	Belém
Cidade Nova VIII	1986	1.879	Ananindeua
Cidade Nova IX	1986	120	Ananindeua
Cidade Nova (2ª etapa)	1987	87	Ananindeua
Cidade Nova VIII (2ª etapa)	1988	1.109	Ananindeua
Catalina	1989	770	Ananindeua
TOTAL		**22.949**	

Fonte: Alves (1997).

As unidades habitacionais construídas pela Cohab/Pa, embora não tenham sido suficientes para cobrir o déficit habitacional expressivo existente na RMB, refletem o processo de transformação do uso do solo, o qual está articulado intimamente com o mercado

de terras e com a segregação sócioespacial, expressando as desigualdades de acesso aos recursos materiais, lúdicos e simbólicos da cidade.

Na RMB desencadeou-se um padrão de urbanização alicerçada na reprodução de eixos de expansão horizontal, que foi fortemente impulsionado pelo planejamento econômico e territorial e, particularmente, pelas políticas de financiamento para a produção habitacional e de infraestruturas.

Destarte, a atividade do capital imobiliário propôs uma forma de produção do espaço baseada em uma necessidade de extrair lucro do solo urbano, estabelecendo uma relação própria entre a ocupação do solo, demandas de mercado e especulação. Dessa maneira, atua sobre o ambiente construído e depara-se com questões que extrapolam o campo econômico. Então, os loteamentos ou os conjuntos habitacionais passam a ter, também, um valor simbólico, uma vez que o espaço físico é construção do imaginário individual e coletivo.

Smolka (1983, p. 140) argumenta que a mediação do mercado imobiliário é elo crítico do padrão de segregação residencial, cujo padrão é definido por vários processos, que vão desde "a substituição dos moradores por meio de transações atomizadas de compra e venda de imóveis usados até as incorporações imobiliárias – conversões de uso do solo visando lucro". Esse conjunto de processos "assevera a hegemonia da lei do mercado na determinação de importantes fenômenos que estão diretamente associados à geração e transformação de padrões de segregação residencial, tais como a mobilidade e/ou migrações intra-urbana e a valorização e desvalorização de vizinhanças".

De acordo com Trindade Junior (1998), essa é a realidade vivenciada na RMB, a qual demonstra a consolidação da cidade dispersa, sendo esta a dimensão espacial do processo de reprodução do capital com a reafirmação das divisões de mercados e com escalas de atuação diferenciadas, na qual as empresas de menor força de ação tendem a continuar na dependência direta dos programas de financiamento do Sistema Financeiro de Habitação na Área de Expansão, em especial na direção do Município de Ananindeua e do distrito de Icoaraci, sob pena de não confirmarem sua permanência no mercado. Ao passo que, através do programa de lotes urbanizados, ação prioritária da Cohab/Pa hoje, e do processo ainda crescente de ocupações urbanas, confirme-se a tendência de maior adensamento urbano dos Municípios de Marituba, Benevides e também do distrito de Icoaraci.

Nesse sentido, ao se analisar a produção de unidades habitacionais tanto no Estado do Maranhão quanto no Estado do Pará nota-se que a disponibilidade de crédito a juros voltado para a produção de imóveis novos, permitiu à classe média constituir novos bairros e

ampliar a fronteira urbana, gerando, além da expansão horizontal, o gradual esvaziamento dos centros tradicionais.

Além disso, os investimentos na produção de moradias para a população de menor poder aquisitivo foram reduzidos, não alterando o processo de gestão e rebaixando a qualidade da construção e o tamanho das unidades habitacionais.

No âmbito nacional, cabe destacar que, em março de 1989, foi extinto o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e criou-se a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras desse Sistema estavam vinculados ao Ministério da Fazenda.

O modelo institucional adotado pelo SEAC privilegiava a iniciativa de estados e municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas, o que permitiu maior autonomia desses governos e o gerenciamento da política habitacional.

O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da SEAC, foi um programa alternativo lançado pelo governo Sarney, com o intuito de atender as famílias com renda mensal até três salários mínimos. Para tanto, teria como financiamento os recursos de verba orçamentária, a fundo perdido, geralmente em parceria com prefeituras ou estados, acompanhado por grupos constituídos por representantes da comunidade assistida, denominados Sociedade Comunitária Habitacional (SCH) (AZEVEDO, 1996).

No entanto, a utilização dos recursos do FGTS em quantidade que superava suas reais disponibilidades financeiras afetou as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando a sua suspensão temporária.

Para Azevedo (1996, p. 83), a experiência da SEAC é relevante para se compreender a política habitacional brasileira, pois “num período inferior a dois anos (aproximadamente de 1988 a 1990), o órgão, que pretendia construir 550.000 novas moradias, alcançou um terço disto, ainda assim, superando a produção realizada pelas Cohabs no mesmo período”. Por meio de “programas tradicionais na CEF, que não chegou a 150.000 unidades”, tornando-se uma experiência importante, pois “foi a primeira vez na trajetória da política popular brasileira que um programa alternativo apresentou melhor desempenho quantitativo do que os convencionais”.

Contudo, alguns fatores são destacados para explicar a não plenitude na execução dessas medidas: o baixo financiamento unitário aliado à inflação crescente; a má utilização dos recursos; o processo inflacionário; a dependência exclusiva de verbas orçamentárias; além da inexistência de uma política clara de prioridades para alocação de recursos e as ações clientelismo. (VALENÇA, 1999 apud AZEVEDO, 1996).

Com a Constituição Federal de 1988 há uma institucionalização da participação da sociedade civil organizada na gestão de políticas públicas, em especial, da habitacional. O processo de descentralização e a reforma do Estado estabelecem uma redefinição de competências, "passando a ser atribuição dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional" (BRASIL, 2004, p. 10).

Conforme foi citado no capítulo anterior, o ideário da reforma urbana corresponde a uma "reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social", tendo como objetivos: "coibir a especulação imobiliária; reduzir o nível de disparidade socioeconômico-espacial intra-urbano; democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano" (SOUZA, 2002, p.112-113).

De acordo com Maricato (1997, p. 311), as principais propostas apresentadas na referida emenda foram:

> **Em relação à propriedade imobiliária urbana** – instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação da valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural. **Em relação à política habitacional** – programas públicos habitacionais de regularização de áreas ocupadas. Aluguel ou prestação da casa própria, proporcional à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política. **Em relação aos transportes e serviços ppp**

direito fundamental da pessoa humana, que só pode ser assegurada a partir da efetivação de uma política habitacional comprometida com a melhoria das condições de vida da população.

Entretanto, durante a vigência do governo Collor, no período de 1990 a 1992, ocorreu um agravamento no desenvolvimento das políticas habitacionais gerada pelo confisco das cadernetas de poupança, acarretando na estagnação da mesma e do FGTS, visto que parte do dinheiro que era investido em poupança estava destinado ao SFH.

Nesse período, o Estado reduziu sua participação no mercado de terras, diminuindo os gastos sociais e a forma de movimentação de capital, deixando a cargo dos especuladores imobiliário a produção de moradias, o que acarretou no monopólio fundiário e provocou o agravamento da crise no setor habitacional.

Conforme Azevedo (1996, p. 84), houve uma "banalização" da política habitacional, por conta da dissociação das atividades de saneamento e desenvolvimento urbano, e sua transformação em uma política distributiva, agora vinculada ao novo Ministério da Ação Social. Portanto, "a alocação das unidades construídas, tanto pelos programas populares convencionais como pelos alternativos de autoconstrução, continuou sendo feita por critérios aleatórios".

Dois exemplos podem ser destacados para ratificar a argumentação da autora: primeiro, no final dos anos de 1990, o governo brasileiro criou o Programa Carta de Crédito, que teve por objetivo "proporcionar o financiamento de construção sob a forma associativa, propiciando uma nova maneira de morar, na qual as pessoas são agrupadas e coordenadas por entidades organizadas, que constroem os conjuntos habitacionais e condomínios fechados" (AZEVEDO, 1996, p. 85).

> O financiamento individual ficou mantido na faixa de doze salários mínimos, com tratamento diferenciado para os mutuários com renda familiar de até seis salários mínimos, sob o discurso da redistribuição de renda. Com relação à taxa de juros praticados pelo Programa, variava de 3% a 9%, de acordo com as diferentes faixas de renda (AZEVEDO, 1996, p. 85).

Segundo, o governo Collor lançou, em maio de 1990, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção de 245 mil unidades habitacionais em 180 dias para famílias de até cinco salários mínimos, com recursos do FGTS, e se desenvolveria em três vertentes: "programa de moradias populares" (produção de novas unidades), "programa de lotes urbanizados" (com ou sem cesta básica de materiais) e "programa de ação municipal para habitação popular" (unidades acabadas e lotes urbanizados) (AZEVEDO, 1996, p. 85).

Contudo, fazendo uma avaliação do PAIH, percebe-se que várias metas não foram cumpridas, como o prazo estimado de 180 dias prolongou-se por mais de 18 meses; 210 mil unidades habitacionais construídas a valores significativamente maiores que os previstos inicialmente; além disso, a alocação de recursos não atendeu aos percentuais definidos pelo Conselho Curador do FGTS para os diversos estados da Federação.

Outro fator importante é que as parcerias das empresas privadas fizeram com que as unidades habitacionais ficassem mais caras e a camada de menor poder aquisitivo, que era tida como público-alvo, passou a ser excluída por sua incapacidade do pagamento, um dos motivos que contribuiu para a insatisfação da população, ocasionando no *impeachment* do presidente Collor[27].

No período de 1992 a 1994, durante o governo de Itamar Franco, houve uma modificação do cenário econômico, por meio do controle da inflação e fortalecimento da economia com o Plano Real, e a gestão da política pública de habitação ganha novos rumos, por meio da implantação dos Programas "Habitar Brasil" (voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes) e "Morar Município" (destinado aos municípios de menor porte), que se apresentaram como alternativas para a produção de moradias. Estes programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, exigiam a participação de Conselhos Gestores Estaduais de Política Pública de Habitação e, para os investimentos, poderiam ter uma contrapartida dos governos locais.

Segundo Azevedo (1996, p. 88), "do ponto de vista político, os programas apresentaram um avanço quanto à gestão da política habitacional através dos conselhos e a constituição de fundos específicos para a habitação". Do ponto de vista operacional, de redução do déficit habitacional, tiveram pouca efetividade.

Em 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorreu a consolidação da política neoliberal, com incentivo a privatização, e a habitação passou a ser tratada no âmbito da política de desenvolvimento urbano, integrada à política urbana e à política de saneamento ambiental, articulando ações com os estados e municípios, a fim de garantir o uso e ocupação do solo urbano e a função social das cidades, empreendendo uma reforma mais efetiva nesse setor, promovendo uma ampla reorganização institucional com a extinção do Ministério do Bem Estar Social e com a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria

[27] O impeachment de Collor foi fruto da articulação de vários movimentos sociais, dentre eles o Movimento pela Ética na Política, Movimento dos Caras-Pintadas (composto basicamente por estudantes, secundaristas e universitários) e por meio da organização da sociedade civil.

responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação; além de defender uma política fundiária urbana adequada, de modo a desestimular a formação de estoques de terras para fins especulativos (OLIVEIRA, 2001)[28].

No Brasil, desenvolveu-se um intenso processo de globalização financeira e produtiva internacional, que foi marcado por uma ideologia denominada de "neoliberalismo" que pregava a redução do papel do Estado, ao mínimo e a liberalização do mercado, ao máximo, provocando a redução da intervenção estatal nas políticas sociais, não sendo mais entendido como o provedor de serviços públicos, mas como promotor e regulador (BONDUKI, 2008).

> Neste sentido, propõe que os programas habitacionais – além de flexíveis para atender a diferentes setores sociais – sejam pensados de forma integrada aos de saneamento ambiental, infraestrutura social e transporte urbano. Esta mudança de inflexão da política habitacional – que deixa de ser vista apenas como uma política assistencialista – registra um enfoque de políticas públicas que abre maiores possibilidades de ações integradas e muito mais efetivas no campo do *habitat* (AZEVEDO, 1996, p. 92).

No campo da habitação popular as propostas eram: apoiar programas geradores de tecnologia simplificada que possibilitassem a construção de moradias de qualidade a custo reduzido; privilegiar as formas associativas e cooperativas de produção de habitações; e incentivar programas de assistência técnica aos órgãos, entidades e organizações comunitárias, comprometidas com soluções locais e integradas de interesse social. Os princípios adotados como novos referenciais, pelo menos na retórica, eram: flexibilidade; descentralização; diversidade; reconhecimento da cidade real, entre outros. (BONDUKI, 2008).

Bonduki (2008) argumenta que foram retomados os financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS. Também foram criadas novas linhas de financiamento habitacional, tendo como base os projetos propostos pelos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, da capacidade de pagamento dos governos locais.

[28] No Pará, de acordo com Holanda (2011), em 1995, a Cohab passou por uma reestruturação institucional, com o objetivo de retomar os financiamentos na área habitacional, passando a executar ações voltadas à instrumentalização do planejamento urbano, por meio da elaboração de bases cartográficas e investimentos em urbanização de áreas ocupadas e loteamentos, além da produção de habitações em pequena escala, destinada ao atendimento de servidores públicos estadual, pois a produção de habitações para servidores foi uma estratégia encontrada pela COHAB-PA para viabilizar novos empreendimentos, visto que nesse período, os programas habitacionais de FHC se mostravam bastante restritivos e produzi para servidores públicos facilitava a aprovação de projetos junto à CEF, já que os descontos das parcelas do financiamento eram realizados na folha de pagamento mensal, ou seja, os riscos de inadimplência eram mínimos.

Foram instituídos vários programas direcionados a questão habitacional no governo de FHC, conforme demonstrado no quadro 4:

Quadro 4- Programas Habitacionais implementados no Governo FHC

Programas	Ações
Pró-Moradia	Antigo Morar Município, era financiado com recursos do FGTS e voltado ao atendimento da melhoria nas condições de moradia de famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, e na aquisição ou produção de lotes urbanizados, materiais de construção, produção e urbanização de conjuntos habitacionais. Deveria ser pleiteados por órgãos da administração estadual ou municipal, adimplentes junto ao governo federal e ter capacidade de endividamento.
Carta de Crédito Individual	Visava melhorias das condições de moradia de famílias com renda mensal de até 12 salários mínimos, por meio das modalidades de aquisição de unidade habitacional (avaliada no máximo em R$ 8 mil) ou lote urbanizado (valor máximo de R$ 10 mil); conclusão, reforma ou ampliação de imóvel usado. Utilizava recursos do FGTS e das cadernetas de poupança.
Carta de Crédito Associativa	Com recursos do FGTS, objetivava a construção de unidades habitacionais (valor máximo de R$ 31,5 mil) ou lote urbanizado (valor máximo de R$ 8 mil), por meio da concessão de financiamento a pessoas físicas agrupadas em condomínios ou organizadas por sindicatos, cooperativas ou associações voltadas à produção habitacional.
Apoio à produção de habitações	Apoiava a indústria da construção civil na produção de até 500 unidades habitacionais, utilizando recursos do FGTS, e era voltado para o atendimento de famílias da classe média e alta. Teve um desempenho pífio.
Habitar Brasil BID	Era financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tinha como objetivo propiciar melhoria das condições de habitabilidade de áreas degradas, e era voltada para o poder público municipal.
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Programa considerado inovador, que concedia empréstimo às empresas privadas para produção habitacional, no intuito de atender as famílias entre três e seis salários mínimos. Utilizava um *mix* de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal.

Fonte: Valença (2001); Cardoso (2003); Azevedo (2007); Bonduki (2008).

Em 1997, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), por meio da Lei Federal nº. 9. 512, inspirado na experiência norte-americana, que operava com recursos da iniciativa privada, tanto nacional como internacional. Este Sistema gerava maior segurança aos investidores imobiliários, através da chamada alienação fiduciária, uma vez que a propriedade

só era passada ao mutuário após a quitação do valor do imóvel, o que propiciava ao financiador a agilidade na retomada dos bens no caso de inadimplência.

Isto demonstra a ineficiência do mesmo como modelo de financiamento à estruturação de políticas habitacionais, pois não combateu o problema do déficit habitacional, dada suas especificidades em conceder crédito imobiliário à famílias de maior poder aquisitivo.

O Pró-Moradia e o Programa Habitar Brasil buscavam-se "beneficiar 677.100 famílias, investindo R$ 5,2 bilhões, sendo R$ 4 bilhões de recursos do FGTS e R$ 1,2 milhão da contrapartida de estados e municípios" (SEPURB, 1996a, 1996b apud AZEVEDO, 1996, p.24).

Todavia, 1996 e 2000, "o desempenho do governo, no que diz respeito à política de habitação popular *stricto sensu*, pode ser considerado pífio, ficando aquém do inicialmente planejado", pois para o "programa Pró-Moradia foram investidos cerca de R$ 830 milhões, em recursos do FGTS, para a construção de 155.219 unidades residenciais, a um custo médio unitário de R$ 5.400,00". No mesmo período, com "recursos a fundo perdido do OGU, foram alocados no Morar Melhor / Habitar Brasil em torno de R$ 860 milhões que resultaram na construção de 294.595 moradias, com custo unitário médio de R$ 2.920,00" (CAIXA, 2000 apud AZEVEDO, 1996, p. 24).

Bonduki (2008) argumenta que os programas citados acima, embora pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo Governo Federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não conseguiu se efetivar como nova política, gerando um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano.

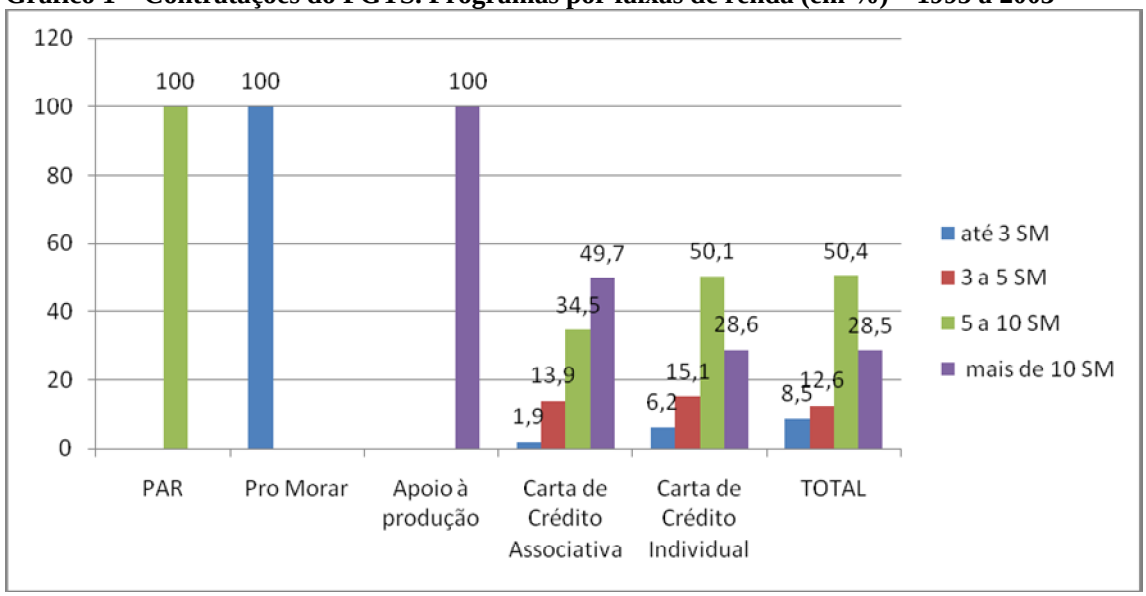
> O financiamento para aquisição de imóveis usados, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos a atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto-empreende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal de moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade (BONDUKI, 2008, p. 80).

É importante observar que, apesar do avanço no desenvolvimento das políticas habitacionais, os programas executados mantiveram ou, até mesmo, acentuaram o caráter

tradicional das políticas implementadas no Brasil, isto é, de um atendimento privilegiado às camadas de renda média e alta.

De acordo com Bonduki (2008, p. 80), referente aos anos de 1995 e 2003, observa-se "que 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos, sendo que apenas 8,5% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 salários mínimos), e onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo", conforme gráfico 1.

Gráfico 1 – Contratações do FGTS. Programas por faixas de renda (em %) – 1995 a 2003



Fonte: Bonduki (2008).

Em 2003 inicia-se o Governo Lula. Neste governo, inicialmente, havia uma preocupação com a questão habitacional, sendo que vários instrumentos e órgãos foram criados, objetivando atender à demanda habitacional no território brasileiro, tais como: o Ministério das Cidades, que integralizou a questão habitacional, do saneamento e dos transportes (mobilidade) levando em consideração o uso e a ocupação do solo[29]; o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado por meio da Lei nº. 11.124[30], que também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu

[29] Foram criadas as Secretarias Nacionais de Habitação, de Saneamento, de Mobilidade Urbana e de Programas Urbanos, pertencentes ao Ministério das Cidades.

[30] Essa lei é resultado do projeto apresentado por iniciativa popular em novembro de 1991 e condensa as expectativas de diversas organizações da sociedade civil que atuam no setor da habitação popular.

respectivo Conselho Nacional[31], centralizando os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, com o intuito de possibilitar subsídio habitacional para famílias de baixo poder aquisitivo.

O SNHIS pretende, entre outros objetivos, viabilizar para a população de menor poder aquisitivo o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. Cabe a esse Sistema a centralização de todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, dando-lhes maior coerência e mais eficiência (BONDUKI, 2008).

O FNHIS é composto por recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS), dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacional e internacional e de receitas de operações realizadas com recursos do próprio Fundo. Tem como objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema, como: aquisição; construção; conclusão; reforma; locação social e arrendamento de unidades habitacionais; produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social; e a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos (AZEVEDO, 2007).

A política de habitação desenvolvida no governo Lula tem como objetivos:

> i)universalizar o acesso à moradia digna; ii) promover a urbanização, regularização e inserção urbana de assentamentos precários; iii) fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados, dentro de um novo modelo com desconcentração de funções e articulação de ações, para possibilitar a participação de amplos segmentos da sociedade na sua implantação; iv) tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; v) democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; vi) ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e vii) incentivar a geração de emprego e renda (BRASIL, 2004, p. 6)

No entanto, Bonduki (2008, p. 97) diz que, mesmo levando em conta o avanço que representou a criação do Ministério das Cidades, faz-se necessário ressaltar que "uma das suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a CEF, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda".

[31] No mês de outubro do mesmo ano, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, com 2.500 delegados em um processo de mobilização social que buscava a consolidação das bases da atuação do governo, visando ainda, a criação e composição do Conselho Nacional de Habitação, instalado em 2004.

> Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja de sua responsabilidade (BONDUKI, 2008, p. 97).

O Plano Nacional de Habitação (PNH) tinha como objetivo planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do País, no prazo de quinze anos, sendo concebido como um plano estratégico de longo prazo, articulado com propostas operacionais a serem implementadas a curto e médio prazo (BONDUKI, 2008).

Contudo, observa-se, então, que a nova Política Nacional de Habitação (PNH) não conseguiu implantar seus aspectos mais relevantes, pois sem subsídios significativos, prevaleceu a visão bancária da CEF, sem alterações substanciais na concessão do crédito. Além disso, os programas que foram lançados para atender a população de menor poder aquisitivo, beneficiaram os financiamentos à população com maior poder aquisitivo, permanecendo o aspecto segregador dos governos anteriores.

Bonduki (2008) ressalta que o FNHIS, reiterado na 1ª Conferência Nacional das Cidades, encontrou forte oposição na equipe econômica e foi aprovado, apenas, em 2005 e instalado em julho de 2006. Em vez de ser institucionalizado como um fundo financeiro, foi instituído como um fundo orçamentário, limitado a cumprir seu papel. O governo, entretanto, comprometeu-se a aportar R$ 1 bilhão por ano para subsidiar os programas habitacionais.

No Estado do Pará, com a implementação do Programa Cheque Moradia[32], a partir de 2003, houve uma retomada de ações para a população na faixa de renda de até três salários mínimos. Este programa beneficiou 19.834 famílias e foi inspirado na experiência de outros estados brasileiros e financiamento próprio (HOLANDA, 2011).

No segundo governo de Lula foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual estabeleceu um conjunto de regras, compromissos de ação e diretrizes de governo, objetivando o crescimento econômico de 5% ao ano, no período de 2007 a 2010, com a implantação de grandes obras de infraestrutura, assim como incluiu um programa de caráter social, a Urbanização de Assentamentos Precários, prevendo recursos orçamentários vultosos para o setor da habitação.

[32] De acordo com Holanda (2011), o Programa Cheque Moradia tinha como objetivo viabilizar a compra de materiais de construção para produção e melhorias habitacionais, visando o atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos, inicialmente voltado apenas a funcionários públicos estaduais, depois ampliado para alcançar as famílias em situação de risco e aquelas com moradias atingidas em casos de sinistro.

O PAC inaugurou uma nova fase na política econômica, retomando a temática do crescimento na agenda do país, que havia permanecido ausente nas últimas décadas. Esse Programa está dividido em três eixos de infraestrutura: **logística** (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária); **energética** (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis); e **social e urbana** (Luz para todos, saneamento, habitação, recursos hídricos, metrôs). A previsão do investimento total é de R$ 503, 9 bilhões (AZEVEDO, 2007).

Em 2008, a crise econômica iniciada no setor imobiliário americano chegou ao Brasil, gerando incertezas. Nessa conjuntura, a decisão governamental de investir "com vigor no setor habitacional (cerca de 34 bilhões), culminou com um 'pacote', maturado, inicialmente, no Ministério da Fazenda, cunhado como emergencial e anticíclico, buscou o apoio do setor privado para evitar o aprofundamento do desemprego" (BONDUKI, 2008 p. 89).

Em 2009, o governo federal implantou o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), sob responsabilidade do Ministério das Cidades e executado pela CEF, tendo como meta construir 1 milhão de moradias. Sua finalidade era de criar mecanismos de incentivo à produção e compra de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos.

Para atingir sua meta, foram divididos em três grupos: primeiro, famílias de baixa renda que ganham de 0 a 3 salários mínimos, as quais concentram quase 90% do déficit habitacional, estando previsto R$ 16 bilhões para a construção de 400 mil unidades; segundo grupo, que inclui as famílias com renda mensal entre 3 a 6 salários mínimos, estavam também previstas 400 mil unidades habitacionais; e, por fim, o grupo que inclui as famílias com renda mensal entre 6 a 10 salários mínimos, para o qual estavam previstas 200 mil unidades (ROLNIK, 2010).

Esse Programa atende a todos os municípios com mais de 100 mil habitantes e regiões metropolitanas. Para tanto, os empreendimentos podem ser implementados por agentes públicos ou privados de forma independente ou em parceira. Os parâmetros para a promoção de empreendimentos são os mesmos em todo o Brasil, variando apenas o valor máximo das unidades habitacionais que é estabelecido por Unidade da Federação/localidade (BRASIL, 2010).

O MCMV apóia a produção de imóveis novos, em construção ou em lançamento. Após a conclusão do empreendimento, as habitações são vendidas a famílias indicadas pelo poder público local. Estas famílias têm que cumprir as condições estabelecidas no programa,

nomeadamente estar enquadradas na faixa de rendimento familiar estabelecida (BRASIL, 2010).

Para Rolnik (2010), o governo, ao disponibilizar 34 bilhões para a construção, sem nenhuma intervenção em termos urbanísticos e fundiários, desencadeou um processo inflacionário resultando em um aumento considerável no preço dos terrenos.

> O que eu tenho apontado é que muito provavelmente o subsídio vai parar no bolso do proprietário do terreno. Eu dou dois ou três meses para os empresários dizerem que não está dando mais para fazer casas de 60 e 70 mil (reais). Agora eles já estão dizendo que não dá para fazer de 50 mil. E não é porque a casa custa 50 mil reais. É porque a terra custa isso. Quer dizer que o nosso dinheiro foi diretamente para o bolso dos proprietários do terreno (ROLNIK, 2010, p. 2).

Entretanto, Rolnik (2010) argumenta que no primeiro ano (entre março de 2009 e março de 2010), foram contratados e, portanto, já estão prontos para serem construídos 408 mil imóveis. “O programa está de fato avançando bastante, mas alguns problemas já aparecem”, e aponta como o principal deles o não cumprimento da meta em atender as famílias de 0 a 3 salários mínimos, onde se concentra o maior déficit habitacional.

> Para essa faixa, o programa oferece um subsídio integral. Ou seja, o governo subsidia os imóveis e estabelece um valor máximo para que as construtoras os produzam. Por sua vez, o custo para os compradores é de até 10% da renda mensal, sendo, no mínimo, R$ 50,00. 200 mil unidades deste tipo foram contratadas até agora. O problema é que quase todas essas unidades foram contratadas em cidades e regiões de menor déficit. O que está acontecendo é que, em São Paulo e nas demais capitais e regiões metropolitanas onde realmente está concentrada a demanda da faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos, as construtoras estão encontrando muita dificuldade de produzir para o Minha Casa, Minha Vida em função do preço dos terrenos. Todas elas reclamam que o preço do terreno está muito caro (ROLNIK, 2010, p. 2).

A autora diz, ainda, que é para a faixa de 3 a 6 salários mínimos que o programa está atendendo de fato, beneficiando as grandes construtoras, que lançam seus produtos em áreas com infraestrutura e serviços. “O problema é que o programa não está conseguindo atender, com preferência, os que mais precisam, que são os moradores das grandes cidades que estão indo hoje adensar favelas e construir nas lajes”.

Cardoso (2009) também aponta alguns problemas do Programa MCMV, tais como: a distribuição de recursos federais é feita à margem do SNHIS, injetando muito recurso financeiro no sistema, mas sem o controle social democrático sobre sua utilização; privilegia

as empresas de construção civil; aumentou o valor dos imóveis e dos terrenos nas grandes cidades e regiões metropolitanas, ou seja, toda a disponibilidade de crédito está refletindo no preço do terreno e, com isso, torna-se difícil produzir uma unidade de R$ 50 mil, 60 mil reais, que é o valor total da unidade fixado para a faixa de renda mais baixa; os recursos são repassados diretamente às empreiteiras, dificultando o controle sobre os mesmos; não existe um controle urbanístico, acarretando em construção nas áreas com precariedade de infraestrutura, distantes da malha urbana; e, por fim, a política de habitação está separada da política de gestão do solo.

Percebe-se a reprodução das situações que o BNH havia construído na década de 1970: conjuntos de baixa qualidade em uma periferia distante e não inseridos na malha urbana. Além disso, cabe destacar que o mercado imobiliário tem ditado as regras ao sistema habitacional, uma vez que produz e comercializa um bem escasso, que é a terra, controlando as leis de mercado, pois quando aumenta a demanda, o preço da terra aumenta. Assim, os imóveis ou terrenos têm seus valores aumentados, aumentando, também, o excedente para proprietários de terra. Ao não atender as camadas populares, o Programa MCMV acaba contribuindo para o aumento da segregação sócioespacial.

Portanto, diante da análise das políticas habitacionais implementadas no Brasil, em especial na região Amazônica, observa-se que a política urbana e a habitacional têm seguido um modelo excludente que se perpetua ao longo do tempo, uma vez que os programas são planejados de cima para baixo, desconsiderando as relações sociais, vivências, especificidades de cada região, entre outros, reforçando a lógica da divisão territorial e social do trabalho.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS: REALIDADE OU UTOPIA

Ao iniciar o debate acerca das políticas públicas, parte-se da reflexão de que toda política pode ter objetivos bem definidos, metas, ações, planos e princípios que possam garantir o bom funcionamento das instituições administrativas dos governos nas três esferas, além de alcançar o bem-estar a sociedade e o interesse público.

No item anterior, foi destacada a trajetória da política habitacional no Brasil, a partir da concepção de políticas públicas como um conjunto de ações coletivas que se configuram em um compromisso público, visando dar conta de determinada demanda em diversas áreas. São mecanismos de regulação social, cujo objetivo é diminuir as desigualdades sociais, erradicar a pobreza e garantir os direitos sociais da população.

A noção de política pública é concebida, segundo Raichellis (2007, p. 34-38), como uma “linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei”. Diz, ainda, que a política pública começou a ser implementada como mecanismo de enfrentamento das seqüelas da questão social, assim ela é convertida em políticas setoriais e se configura como mecanismo na mediação dos conflitos sociais.

No que diz respeito à incorporação dos direitos sociais no estatuto legal, verifica-se sua importância, pois passa a se inscrever como políticas sociais, que são os instrumentos para a efetivação desses direitos, já que estas não podem deixar de existir quando há troca de governantes, cuja atribuição é do Estado, diferentemente dos programas de governo cuja execução de ações depende do governo em questão.

Corroborando com esse debate, Netto (2001) argumenta que as políticas sociais têm como alvo as questões sociais geradas dentro da sociedade capitalista, ou seja, o objetivo principal da política é conceder benefícios para inserir parte da população no mercado de trabalho e melhorar as condições de vida da mesma. O que assegura condições apropriadas para o desenvolvimento do próprio sistema: seja pela reprodução social do trabalhador, seja pelas possibilidades de consumo.

Partindo dessa reflexão, pode-se afirmar que o Estado atende, prioritariamente, aos interesses do capital. Apesar disso, mesmo que em um menor grau de satisfação, precisa atender as necessidades do trabalhador.

Sendo assim, as ações desenvolvidas pelo Estado buscam uma compatibilidade entre as duas categorias, mediando a relação contraditória entre o capital e o trabalho, na qual regula as desigualdades sociais que são geradas pelo desenvolvimento do sistema capitalista, ou seja, atende as necessidades sociais básicas de quem não está inserido nos serviços sociais, porém sem interferir no processo de acumulação de capital. Elaborando, então, as políticas sociais para responder essa contradição.

> As políticas públicas sociais são criadas para compensar as desigualdades próprias do mercado, de forma tal que, como se fossem *homeostado*, se torna necessário que estas sejam tão desiguais quanto o mercado, mas em sentido contraditório. [...] Essas políticas são concebidas, numa perspectiva tradicional, como concessões por parte do Estado para redistribuir os escassos recursos sociais. Nesta perspectiva, as políticas sociais aparecem de forma naturalizada, ou seja, não são associadas aos interesses e necessidades do sistema capitalista (PASTORINI, 1997, p. 84).

Outro fator importante do avanço para o campo dos direitos sociais a ser destacado refere-se à descentralização e democratização da gestão e execução da política habitacional,

com a criação dos Conselhos em âmbito nacional, estadual e municipal, que são mecanismos de participação e controle social, e são instâncias de deliberação sobre ações dessa política, voltados para ampliação das condições de cidadania cuja representatividade é do governo e da sociedade civil.

> A definição constitucional da habitação como política pública geradora de direitos possibilitou que sua construção fosse acompanhada por mecanismos institucionais de democratização e de controle social, como são os conselhos e as Conferências, instrumentos que se inserem no campo de definição da responsabilidade pública. Ao mesmo tempo, conceber a habitação nesta perspectiva não implica diluir a responsabilidade estatal por sua condução. Ao contrário, situá-la no campo dos direitos remete à ativa intervenção do Estado, para garantir sua efetivação dentro dos parâmetros legais que a definem (RAICHELIS, 2007, p. 39).

Ao se tratar a política habitacional como direito social, torna-se evidente a maneira regressiva pela qual se desenvolveram os mecanismos de proteção social à moradia, conduzida pelo Estado ao longo anos. Se, por um lado, a legislação brasileira afirma a garantia de atendimento aos seus cidadãos, por outro lado, compreende-se uma elevada parcela da população que sequer possui o direito de sobrevivência, pela violação constante de seus direitos, dificultando qualquer possibilidade de acesso à moradia digna (AZEVEDO, 2007).

A habitação é uma necessidade básica do ser humano, é parte das suas condições de sobrevivência, e, portanto, elemento importante no processo de produção e reprodução da sociedade, ao mesmo tempo, uma mercadoria como qualquer outra, ou seja, possui um valor de uso e de troca, e sua produção segue a lógica do mercado.

Entender a questão da moradia na sociedade capitalista significa descobrir as contradições inerentes ao acesso à moradia. Tal compreensão deve, antes de mais nada, procurar desvendar o significado da terra e sua propriedade, isto é, de um bem natural que não pode ser reproduzido e, assim sendo, não pode ser criado pelo trabalho.

Para se ter acesso a uma moradia é preciso ocupar um pedaço de terra, sendo que, para isso, é necessário pagar por ele. Esse pagamento pode ser com a aquisição de um lote urbanizado ou não, por meio de aluguel, troca de um imóvel por outro, etc., cujo valor é ajustado não só de acordo com a lei da oferta e da procura, como, também, por meio da especulação imobiliária. Portanto, sua origem está na propriedade privada da terra e na sua condição de mercadoria dentro do modo de produção capitalista.

A propriedade privada da terra é condição fundamental para o desenvolvimento do capital imobiliário, tendo seu valor de uso modificado pela atribuição de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, além de suas características especificas, como a construtibilidade, morfologia entre outros (MARICATO, 1996).

Deste modo, Rodrigues (2001) afirma que, diferentemente do mercado de compra e venda de outras mercadorias, no mercado de terras, a lei da oferta e da procura não funciona da mesma forma, ou seja, só funcionava quando novos terrenos entram nesse mercado e quando é instalada infraestrutura adequada. Assim, o preço da terra é definido segundo a localização dos terrenos, que, embora com dimensões semelhantes, possuem preços diferentes. Essa diferenciação proporciona ao dono da terra uma renda extra, propiciada pela produção social.

Segundo a autora, a terra é uma mercadoria que tem preço, que é vendida no mercado, e que não é reproduzível, ou seja, tem um preço que independe de sua produção É uma mercadoria “sem valor”, no sentido de que seu preço não é definido pelo trabalho na sua produção, mas pelo estatuto jurídico da propriedade da terra, pela capacidade de pagar dos seus possíveis compradores.

Para os trabalhadores, a possibilidade de extrair alguma renda de sua propriedade, por meio do aluguel ou da sua valorização, com a implementação de obras de infraestrutura em seu entorno, mesmo quando se trata de um simples embrião de alvenaria sem revestimento, é motivo de grande segurança e sensação de progresso pessoal, pois representar uma forma segura de investimento.

Nesse sentido, a aquisição do imóvel ou de um terreno se dá não em função da necessidade de uso, mas com vistas à venda futura ou aluguel, transforma-o em capital imobiliário.

Como ressalta Engels (1988, p. 185),

> Ainda que o aluguel não represente extração de mais valia, uma vez que [...] é a transferência de um valor já produzido, a propriedade da casa não determina a classe social, ela modifica parcialmente, à medida que além do seu valor de uso pode se transformar em capital, o que diferencia seu proprietário dos demais de sua classe. O uso da moradia como investimento a torna objeto de especulação imobiliária, o que leva, ainda mais, o seu preço.

Em principio, o salário recebido pelo trabalhador deveria ser suficiente para satisfazer às suas necessidades básicas, mas não o é, especialmente no que se refere à

moradia, cuja natureza especifica, torna-a um bem caro e de difícil acesso, principalmente em situações de crise com especulação imobiliária.

Na composição dos salários – preço da força de trabalho – há uma parte destinada a cobrir os gastos necessários à satisfação dessa necessidade, ou seja, o custo da moradia. Na medida em que este aumenta, aqueles também deveriam fazê-lo, o que, entretanto, não ocorre, porque implica em diminuição do lucro e afeta o processo de acumulação capitalista.

Destarte, como se trata de um bem de consumo necessário à reprodução da força de trabalho, cuja satisfação inadequada tem efeitos sobre o processo de produção, o problema da habitação torna-se questão social, levando a intervenção do Estado no setor.

Então, solucionar o problema da moradia no Brasil não é uma tarefa fácil, pois a terra, no modo de produção capitalista, mesmo não sendo uma mercadoria produzida socialmente, tem um preço e atribui ao seu proprietário o direito de auferir uma renda por posse.

Partindo de uma visão socioeconômica, em que a cidade se constitui no *locus* da reprodução do capital, a urbanização passou a ser vista "como um conjunto de relações sociais, que reflete as relações estabelecidas na sociedade como totalidade", constituindo-se, assim, em um "conjunto complexo de relações sociais, assumindo novas dinâmicas a partir dos estágios do desenvolvimento capitalista e, isso configura importantes aspectos de interesse geral" (HARVEY, 1996, p. 89).

De acordo com Azevedo (1996), ao se analisar a questão habitacional, a relação com outras políticas urbanas é um dos aspectos a ser considerado. Em função da interdependência da moradia com outras esferas, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação é a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população com menor aquisitivo. Isso porque esses programas podem ser inviabilizados caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o problema habitacional urbano no Brasil atinge hoje grandes proporções e está intimamente relacionado ao processo de degradação física e social das cidades, tendo como resultados do seu modelo de crescimento: a ocupação descontínua, definida pela prática especulativa; e a produção de espaços com padrões muito diferenciados e desiguais.

É resultado da lógica excludente que determina a dinâmica urbana, na qual as famílias de baixo poder aquisitivo adotam inúmeras estratégias de sobrevivência, tais como ocupação de terreno irregular seguida da autoconstrução da moradia, como no caso das

baixadas; aquisição, locação ou cessão da posse de imóveis construídos em favelas e assentamentos similares; coabitação; moradia em domicílios improvisados, como no caso dos moradores de rua. Enfim, a maior parte das estratégias citadas resulta na formação de assentamentos habitacionais precários, que geralmente concentram problemas relativos à insalubridade, condições inadequadas de acessibilidade e irregularidades urbanísticas.

O desenvolvimento capitalista, ao provocar uma imensa e abrupta expansão do tecido urbano no País, gerou aumento da concentração de riqueza, de poder e da propriedade e, conseqüentemente, aprofundou a miséria.

É nesse cenário que se expressa a questão do déficit de moradia. Nesse sentido, a primeira questão a ser discutida diz respeito ao próprio conceito de déficit habitacional. No sentido tradicional, ela induz equivocadamente à expectativa de enfrentar o problema da moradia de forma setorial. Além disso, camufla uma complexa realidade, por meio de uma quantificação padronizada, atemporal e neutra.

Para a Fundação João Pinheiro (BRASIL, 2009), o déficit habitacional é entendido como a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento, a partir do conceito mais amplo de necessidades habitacionais.

> O conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicilio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como "*déficit por reposição do estoque*"[33] e "*déficit por incremento de estoque*"[34] (BRASIL, 2009, p. 15).

[33] O *déficit por reposição do estoque* refere-se aos domicílios rústicos, aos quais deveria ser acrescida parcela devida à depreciação dos domicílios. Tradicionalmente, utilizando o conceito do IBGE, os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esses tipos de edificação proporcionam desconforto e trazem risco de contaminação por doenças aos seus moradores (BRASIL, 2009, p. 15).

[34] O *déficit por incremento de estoque* contempla os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados e aqueles em que famílias pobres (renda familiar até três salários mínimos) pagam 30% ou mais da sua renda familiar para o locador. O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros), o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares (BRASIL, 2009, p. 16).

O déficit habitacional é composto pelos seguintes indicadores: “habitações precárias, coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel”. Desses, o grande responsável pelos altos índices brasileiros de ausência de moradia é a coabitação familiar e, esse fato, “é observado em todas as regiões do país, principalmente em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará, Pernambuco e Pará”. Já as habitações precárias “são mais comuns na zona rural”; e o ônus excessivo com aluguel é “característico das áreas de grande adensamento urbano, em destaque o estado de São Paulo. Esse último indicador é reflexo direto das dificuldades do mercado imobiliário em se adequar às necessidades da população” (FJP, 2008, p.36).

Outro indicador utilizado pela Fundação, no desenvolvimento de sua metodologia de pesquisa, é a inadequação de moradias. Esta é classificada como domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação (BRASIL, 2009).

Com base nos dados da Fundação (BRASIL, 2009), alguns dados são importantes para se entender a real situação da habitação social no Brasil, que expressa, de forma nítida, a pobreza no País. Estima-se que em 2007 o déficit habitacional é de 6.273 milhões de domicílios, dos quais 5.180 milhões, ou 82,6%, estão localizados nas áreas urbanas (conforme tabela 3). Relativamente, corresponde a 11,1% do estoque de domicílios particulares permanentes do país, sendo 10,8% nas áreas urbanas e 12,9% nas rurais[35]. É importante observar que, em 16 anos (entre 1991 e 2007), houve um acréscimo de 25,7%, e um crescimento de 2,9% ao ano do déficit habitacional, e que 86,2% do déficit urbano concentram-se nas famílias de baixa renda.

[35] Esses números podem conflitar com os dados apresentados em 2006, pois a Fundação João Pinheiro considerou apenas uma parcela das famílias conviventes como carente de moradias, o que representa uma queda de 1.662 milhão de domicílios nas estimativas entre esses dois anos.

Tabela 3 - Déficit Habitacional (1) e Percentual em Relação aos Domicílios Particulares Permanentes, por Situação do Domicílio, segundo Regiões Geográficas, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas (RMs) – Brasil – 2007

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL				PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			
	Total	Urbana	Rural		Total	Urbana	Rural	
			Total	Rural de Extensão Urbana			Total	Rural de Extensão Urbana
NORTE	652.684	487.357	165.327	4.782	16,7	16,2	18,4	14,1
Rondônia	52.472	42.561	9.911	3.072	11,6	13,6	7,1	10,8
Acre	21.063	17.263	3.800	-	12,6	14,1	8,4	-
Amazonas	146.268	117.496	28.772	1.530	18,6	18,9	17,4	45,5
Roraima	16.379	14.458	1.921	-	14,7	15,9	9,3	-
Pará	317.089	223.645	93.444	180	17,1	15,6	22,3	8,3
RM Belém	92.734	90.817	1.917	180	16,5	16,5	14,4	8,3
Amapá	30.449	28.853	1.596	-	20,2	20,3	18,0	-
Tocantins	68.964	43.081	25.883	-	18,2	15,4	26,2	-
NORDESTE	2.144.384	1.461.669	682.715	6.216	15,0	13,9	18,2	7,4
Maranhão	461.396	240.415	220.981	1.742	29,5	22,0	46,7	11,1
Piauí	139.318	76.157	63.161	-	16,9	14,7	20,5	-
Ceará	314.949	227.096	87.853	-	13,9	12,8	18,1	-
RM Fortaleza	124.282	119.970	4.312	-	12,9	12,8	17,0	-
Rio Grande do Norte	117.647	85.191	32.456	1.375	14,0	13,7	15,0	5,9
Paraíba	122.166	98.034	24.132	-	12,2	12,2	11,9	-
Pernambuco	281.486	224.956	56.530	2.065	11,7	11,9	11,0	6,6
RM Recife	133.059	129.892	3.167	-	12,2	12,2	13,3	-
Alagoas	123.245	89.128	34.117	1.034	14,8	15,1	14,2	8,0
Sergipe	73.499	60.907	12.592	-	13,0	13,0	12,9	-
Bahia	510.677	359.784	150.893	-	12,9	13,1	12,4	-
RM Salvador	141.025	138.946	2.079	-	13,7	13,7	12,3	-
SUDESTE	2.335.415	2.222.957	112.458	9.398	9,3	9,5	6,1	5,9
Minas Gerais	521.085	465.206	55.879	-	8,8	9,1	6,7	-
RM Belo Horizonte	129.404	129.171	233	-	8,5	8,6	1,2	-
Espírito Santo	101.124	90.079	11.045	-	9,4	10,1	6,1	-
Rio de Janeiro	478.901	471.872	7.029	889	9,1	9,3	4,4	5,0
RM Rio de Janeiro	378.797	376.139	2.658	-	9,5	9,5	10,6	-
São Paulo	1.234.306	1.195.800	38.506	8.509	9,6	9,8	5,8	6,0
RM São Paulo	628.624	611.936	16.688	7.594	10,3	10,4	7,8	5,9
SUL	703.167	617.333	85.834	-	7,9	8,3	6,0	-
Paraná	272.542	240.825	31.717	-	8,3	8,6	6,7	-
RM Curitiba	91.444	85.007	6.437	-	8,9	9,1	7,2	-
Santa Catarina	145.363	125.297	20.066	-	7,6	7,9	6,3	-
Rio Grande do Sul	285.261	251.211	34.050	-	7,8	8,3	5,3	-
RM Porto Alegre	136.030	128.784	7.246	-	9,7	9,7	10,0	-
CENTRO-OESTE	436.995	390.447	46.548	217	10,5	10,8	8,3	3,1
Mato Grosso do Sul	76.027	63.762	12.265	-	10,5	10,1	12,7	-
Mato Grosso	86.679	66.363	20.316	-	9,8	10,0	9,1	-
Goiás	167.042	155.119	11.923	-	9,2	9,6	5,8	-
Distrito Federal	107.248	105.202	2.046	217	14,6	15,1	5,3	3,1
BRASIL	6.272.645	5.179.763	1.092.882	20.613	11,1	10,8	12,9	7,1
Total das RMs	1.855.399	1.810.662	44.737	7.774	10,5	10,5	8,9	5,7
Demais Áreas	4.417.246	3.369.101	1.048.145	12.839	11,4	11,0	13,1	8,4

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2007.
Nota: no cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

Como mostram os números da acima, a região Nordeste apresenta valores expressivos em relação ao déficit habitacional, perdendo somente para a região Sudeste, que possui déficit habitacional de 2.335.415. A região Norte encontra-se em quarto lugar em relação às demais regiões do país. Entretanto, as especificidades das regiões Norte e Nordeste revelam uma grande heterogeneidade intra-regional, demonstrado pelo percentual relativo do estoque dos domicílios particulares permanentes: no Norte encontram-se alguns estados com déficits superiores à média nacional (11,1%), como por exemplo, Amazonas (18,6%) e Pará (17,1%), e no Nordeste, os estados do Maranhão (29,5%) e Piauí (16,9) apresentam médias elevadas em relação ao nacional.

Esse quadro de carência habitacional demonstra que o Nordeste possui o pior desempenho em relação a região Sul, que apresenta percentual de domicílios equivalente a 7,9%, melhor média nacional. Isto pode ser explicado pelo volume de recursos – financeiros, técnicos e administrativos – investidos nas regiões sul e sudeste.

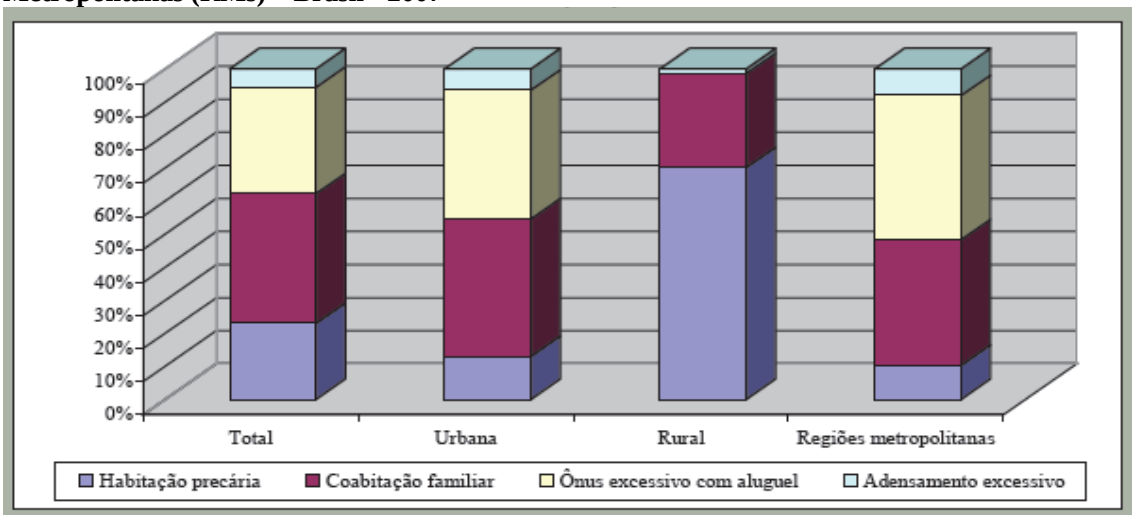
Também pode ser levada em consideração, a forma diferenciada que se deu a urbanização nas regiões do País, acarretando em problemas de adensamento, escassez de terras, elevação do preço da terra, baixo desenvolvimento econômico das cidades como Belém e São Luis e, ainda, pouca capacidade administrativa dos governos municipais.

Outro fator que se destaca é a falta de uma política habitacional especifica para essas regiões, uma vez que o financiamento para construção de moradia tem sido inexpressivo e uma grande parcela da população constrói suas casas por meio do autofinanciamento e autoconstrução.

Essas situações são agravadas pela escassez de serviços de infraestrutura, falta de oportunidades de emprego, falta de regularização fundiária, entre outros fatores que contribuem para o aumento da exclusão social e da segregação espacial da população pobre nas áreas de baixadas e de assentamentos precários.

Do total do déficit habitacional (6.273 milhões aproximadamente), a maior parcela das estimativas é composta pela coabitação familiar (39,3%) seguido pelo ônus com aluguel (32,2%), as habitações precárias representam 23%, e o adensamento excessivo dos domicílios alugados, 5,5%, conforme gráfico 2.

Gráfico 2 – Composição do Déficit Habitacional, por Situação do Domicílio, segundo Regiões Metropolitanas (RMs) – Brasil - 2007

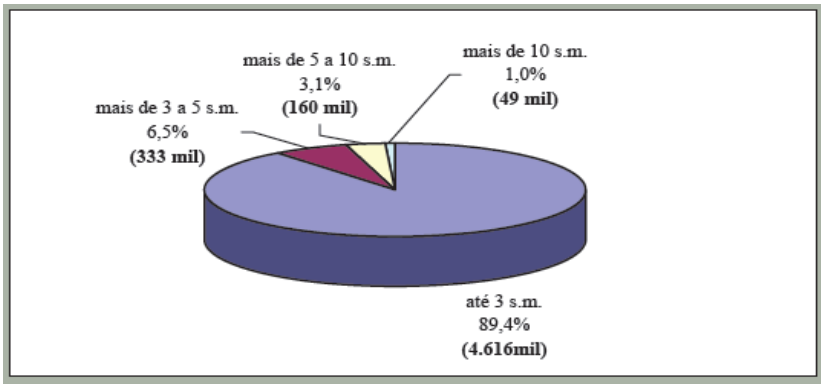


Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (2007).

Esse quadro evidencia que as políticas habitacionais devam ser diversificadas, de acordo com cada região do País, para que suas diretrizes possam ser bem sucedidas. A coabitação é responsável pela maior parte do déficit, portanto, requer medidas para que novas famílias que se formem tenham acesso à casa própria.

Fica demonstrado também que a maior parte do déficit habitacional corresponde a famílias com até três salários mínimos (aproximadamente 90%), o que define o caráter eminentemente social dos programas a serem desenvolvidos. É importante destacar que, entre os anos 2000 e 2007, houve uma significativa redução do déficit habitacional para as famílias de renda mensal de três a cinco salários mínimos. Do déficit habitacional, 89,4% correspondem às famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos e 79,7% estão concentradas nas regiões Nordeste e Sudeste, conforme gráfico 3.

Gráfico 3 – Déficit Habitacional Urbano (1), por Faixas de Renda Média Familiar Mensal (2) – Brasil - 2007



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (2007).
Nota: s.m: salário mínimo
(1) Inclusive rural de extensão urbana, (2) Exclusive sem declaração de renda

Os indicadores sobre o nível e a distribuição da renda em todo o território brasileiro – os dados da PNAD/IBGE de 1996 e 2000 – evidenciavam que a pobreza absoluta atingia por volta de 34% da população. Esse percentual correspondia aproximadamente a 52 milhões de pessoas vivendo nessa situação. Vários estudos sinalizam que a pobreza no Brasil é mais elevada nas regiões Nordeste (53%) e Norte (40%), e menor nas regiões Sul (18%) e Sudeste (oscilando entre 25% e 30%, conforme o estado considerado) e desponta com maior nitidez nos espaços urbanos.

É nesse cenário de desigualdades sócio-espaciais que se evidencia a questão habitacional dos recortes territoriais em estudo, ou seja, nas regiões metropolitanas amazônicas. Nessas áreas urbanas, o déficit de moradia é elevado, a exemplo do que acontece no país, e cidade vem seguindo a lógica da desigualdade capitalista, estampando-se por meio de uma verdadeira segregação sócioespacial[36].

Para esta abordagem, valer-se-á da definição de Santos (2002) acerca do espaço, isto é, o espaço submetido ao desenvolvimento das forças produtivas, sobremaneira com o papel desempenhado pela ciência e pelas técnicas, tornou-se essencialmente social. O autor nos chama a atenção para o fato de que:

[36] Compreende-se que a "segregação – tanto social quanto espacial – é uma característica importante das cidades. As regras que organizam o espaço urbano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação" (CALDEIRA, 2000, p. 211). Para Carlos (1994, p. 12), "o processo de produção do espaço urbano é desigual – isso se evidencia claramente através do uso do solo – e decorre do acesso diferenciado da sociedade à propriedade privada e da estratégia das empresas que produzem sobre o solo, o que faz surgir a segregação espacial".

> Se a Geografia deseja interpretar o espaço humano como o fato histórico que ele é, somente a história da sociedade mundial, aliada à sociedade local, pode servir como fundamento à compreensão da realidade espacial e permitir a sua transformação a serviço do homem. Pois a História não escreve fora do espaço, e não há sociedade a-espacial. O espaço, ele mesmo, é social (SANTOS, 2002, p. 81).

Segundo o autor, o espaço pode ser compreendido de acordo com sua totalidade, estudando-se os seus elementos em conjunto, destacando-se, neste universo, o homem, agente fundamental no fornecimento de trabalho e, dessa forma, de criação de infraestruturas técnicas e sociais no território. O que vale dizer o trabalho historicamente materializado e geografizado pela ação antrópica (SANTOS, 2002). Assim, os estudos referentes ao tema proposto não poderão prescindir das relações sociais.

Para concluir, a cidade apresenta uma grande variedade de situações para a população, gerando diferentes formas de apropriação do espaço urbano e, conseqüentemente, produzindo uma segregação sócioespacial, além de demonstrar que a política habitacional voltada para atingir a população de menor poder aquisitivo é uma utopia.

De forma geral, a segregação social no espaço é resultante das inter-relações entre os agentes responsáveis pela estruturação urbana, sendo relevantes o poder público (Estado) e o capital imobiliário (Mercado). Isso porque a forma como estes agentes organizam a ocupação no e do espaço acaba por gerar desiguais oportunidades de apropriação dos recursos urbanos pela população, que passa a se organizar segundo uma hierarquia social decorrente desta inter-relação.

Nesse sentido, entende-se a segregação sócioespacial como o movimento de separação das classes sociais num determinado espaço urbano, no qual um dos fatores determinante para tal segregação é o preço da propriedade, que, por não disponibilizarem de recursos financeiros, são obrigadas a ir para a periferia, onde os acessos a serviços básicos (como transporte, saúde, saneamento básico, segurança, lazer, etc.) não são, na maioria das vezes, garantidos pelo Estado, quando não praticamente desprovida dos mesmos.

Para além da atuação diferenciada dos agentes modeladores do espaço, há outros elementos que contribuem para a formação da segregação, como a má distribuição de renda e o descumprimento das leis para beneficiamento de interesses de determinados segmentos sociais.

Assim, as classes populares, por não terem o auxílio do Estado em programas ou projetos habitacionais, buscam algumas alternativas para morar. Como uma forma de representação dessa realidade destaca-se o caso de Belém-Pa e São Luís-Ma, onde as classes

empobrecidas se agrupam em várias modalidades de moradia. Destacam-se: as ocupações, as modalidades dos cortiços e das palafitas como formas de moradia extremamente precarizadas, sem qualquer disponibilidade de equipamentos e serviços básicos, o que ocasiona a fragilidade da saúde dessas pessoas.

Observa-se, também, como expressão das classes trabalhadoras as modalidades de moradia que são os conjuntos habitacionais e os prédios reformados do governo, onde estes possuem estrutura, equipamentos e serviços mais acessíveis em comparação as três modalidades citadas anteriormente, mas não perdendo de vista que ainda assim constituem-se como uma forma precária de moradia, pois não disponibiliza o espaço físico necessário para a adequada morada de uma família.

3.3 A POLÍTICA HABITACIONAL E A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

A política habitacional se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade.

A cidade é entendida nesse trabalho como um “centro de gestão do território”, é um local onde as pessoas se organizam e interagem com base em interesses e valores diversos, “formando grupos de afinidade e de interesse, menos ou mais bem definidos territorialmente, com base na identificação entre certos recursos cobiçados e o espaço, ou na base de identidades territoriais que os indivíduos buscam manter e preservar” (SOUZA, 2002, p. 28).

É um lugar geográfico, no qual se instala a superestrutura político-administrativo da sociedade e supõe a existência de um sistema de classes sociais; de um sistema político; de um sistema institucional de investimento; e de um sistema de troca com o exterior (CASTELLS, 1983).

Essas conceituações permitem visualizar um ambiente de cidades, cuja intensidade das atividades realizadas, das interações entre os diversos componentes, o consumo do espaço, ultrapassam da simples categoria funcional do espaço físico para a real efetivação das funções da cidade.

Isto significa dizer que existe uma estrita relação entre os mecanismos que regulam o uso e a ocupação do solo urbano e os que regulam a produção de moradias. Portanto, torna-se necessário refletir sobre o estabelecimento de regras e normas que determinam a legislação

urbanística, voltada para a regulamentação e controle das ações dos produtores e consumidores do espaço urbano e da moradia e, ao mesmo tempo, para a promoção da diminuição das desigualdades sócio-espaciais.

Entretanto, algumas experiências têm demonstrado que a legislação urbanística, "ao definir formas de apropriação do espaço que devem ser permitidas ou proibidas, acaba por agir como um delimitador de fronteiras de poder", reforçando a lógica do mercado. Isto porque, ao regular a produção do espaço urbano, a legislação pode conferir significados e "gerar certa divisão ou classificação dos territórios urbanos, acirrando as desigualdades sócio-espaciais", uma vez que é fruto da relação que se estabelece entre os agentes que atuam na produção imobiliária na cidade (ROLNIK, 2002, p.13).

Como instrumento do planejamento (conforme foi apresentado no capítulo anterior), a legislação urbanística, segundo Matos (1988, p. 50) tem como uma de suas finalidades "atuar em prol da paz social, isto é, objetiva reduzir determinados conflitos entre os diversos agentes que atuam no espaço urbano".

Fazendo uma breve contextualização histórica da legislação, pode-se observar que uma das primeiras tentativas de regulamentar o uso do solo foi em 1850, com a Lei das Terras (Lei nº. 601 de setembro de 1850), estabelecendo que "só quem podia pagar era reconhecido como proprietário juridicamente definido em lei" (RODRIGUES, 2001, p. 19), impedindo, assim, o acesso a terra pelos trabalhadores livres. Essa lei atribuiu à terra um valor de troca, tornando-a, assim, uma mercadoria do modo de produção capitalista, inacessível a população de menor poder aquisitivo.

No século XX, mais precisamente em 1916, foi criado o Código Civil, o qual definiu, explicitamente, a propriedade da terra, levando em consideração o uso da terra e das habitações, o qual se preocupava com as moradias dos operários (vilas operárias, conforme abordado no item anterior).

Já na década de 1960, o Serfhau foi instituído como o organismo federal orientador da estruturação de políticas nacionais urbanas e de planejamento urbano, em consonância às regras impostas pelo Estado naquele período.

Sob a coordenação e financiamento do Serfhau, os planos diretores, então denominados de *planos de desenvolvimento local integrado*, foram elaborados para as cidades de médio e grande porte. Coerente com a concepção de um sistema articulado e integrado nacionalmente, nas esferas locais, a proposta de um sistema de planejamento local integrado, que visava tornar mais racionais os investimentos, objetivando o desenvolvimento urbano.

Não obstante aos esforços à época realizados, a avaliação desse processo indica os baixos resultados apresentados, dado que não se alcançou a implantação dos sistemas locais de planejamento, nem mesmo a execução de intervenções sugeridas pelos planos elaborados; além disso, demonstram um distanciamento entre os agentes de elaboração dos planos – atribuído a empresas privadas de consultoria – e os agentes executores, localizados nas administrações municipais e na ausência de demandas ou reivindicações de ações públicas dessa natureza (ROLNIK, 2002).

Nos anos 1970, a política urbana pautava-se no planejamento tecnocrático, propondo apenas o planejamento para uma parte da cidade, dita formal ou legal. Sendo assim, as favelas e os loteamentos irregulares e/ou clandestinos permaneceram excluídos.

Pode-se dizer que, até então, a desigualdade social foi ratificada pelas normas jurídicas, favorecendo a segregação sócioespacial, já que tenderam a expulsar a população de menor poder aquisitivo para os locais mais distantes dos centros urbanos, propiciando o aparecimento de espaços irregulares.

Com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil, em 1988, novos rumos foram dados a legislação urbanística. Nos artigos 182 e 183, do capítulo da Política Urbana, foi redefinido o papel da cidade, destacando-se a função social da cidade e da propriedade urbana.

> Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem 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, é obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, é o 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;
> [...]
> Art. 183 – Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 m², 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 (BRASIL, 1998).

A função social da propriedade diz respeito a garantia do exercício da posse sobre um imóvel ou terreno, não visando a limitação da concepção de propriedade, mas assegurando os direitos sociais, bem como o interesse coletivo.

De acordo com Rolnik (2002), o direito de uma dada propriedade urbana passa a ser reconhecido a partir de regras legais municipais, definida por suas potencialidades de uso e o

seu conteúdo econômico seria atribuído pelo Estado mediante a correlação dos interesses sociais envolvidos.

Para tanto, a Constituição estabeleceu o plano diretor municipal como instrumento obrigatório do cumprimento da função social pela propriedade urbana. Cabe ainda destacar, o estabelecimento do artigo 24, §1º. 3º., que determina o Estado como executor da competência legislativa plena, ou seja, os Estados poderiam legislar sobre o desenvolvimento urbano até que a Lei Federal fosse promulgada. Entretanto, nenhuma ação foi efetivada (PASTORINNI, 1997).

Ao instrumentalizar a gestão urbana por meio de uma legislação específica, instituíram-se novos parâmetros de ação direcionados pela descentralização da política urbana que passou a ser executada pelo poder municipal, assim como ocorreu nas demais políticas sociais.

O estabelecimento do Estatuto da Cidade, pela Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da CF e apresentou uma série de instrumentos voltados ao combate da especulação imobiliária, ao aumento da oferta de áreas para habitação popular ou de equipamentos indispensáveis à vida urbana, e que objetivam facilitar a urbanização e a regularização fundiária em favelas ou em loteamentos irregulares e clandestinos, representando um avanço institucional ao tratamento da questão urbana, historicamente marcada pela carência de diretrizes e princípios que fossem integrados e articulados ao desenvolvimento urbano.

O referido Estatuto está estruturado em cinco capítulos, quais sejam: as diretrizes gerais (capítulo I); os instrumentos da política urbana (capítulo II); o plano diretor (capítulo III), a gestão democrática da cidade (capítulo IV) e, por fim, as disposições gerais.

No artigo 5º. há o estabelecimento de que a lei municipal poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios para as áreas delimitadas pelo plano diretor. No caso de não cumprimento, as penas aplicáveis compreendem a aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo (art. 7º.), e a desapropriação do imóvel, com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 8º.)

Um aspecto relevante que se pode destacar do Estatuto da Cidade é a gestão democrática da cidade, na qual a participação de vários segmentos da sociedade nos processos decisórios contribui para a garantia do direito à cidade e, por conseguinte, da moradia.

> O Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidencia que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (OLIVEIRA, 2001, p. 16).

Dessa forma, essas estratégias para implantação de gestões democráticas para as cidades são práticas que renegam a tradição centralizadora e excludente de gestão estatal, que foi vivenciada até então, redefinindo os papéis de Estado e sociedade civil, apontando para ampliação de co-gestão entre público e privado, aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade.

> A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, devem autonomamente elaborar, na medida do possível, (contra) propostas de planejamento. Tais propostas podem ser coadjuvantes dos esforços oriundos das próprias administrações progressistas, ou podem mesmo, dialeticamente, calibrá-los, reafirmando a independência dos movimentos sociais perante o Estado ou o(s) partido(s) (SOUZA, 1992, p. 134).

Especificamente no que se refere a essas novas estratégias que buscam a descentralização, participação e autonomia, no âmbito do setor de planejamento urbano, é interessante e, sobretudo, importante, a realização de uma reflexão teórica sobre a conjuntura política institucional que combine em um maior controle social sem desconsiderar o poder local.

Segundo De Grazia (2003), o Estatuto da Cidade enfatiza o papel do Estado nesse novo cenário político, no que se refere ao planejamento do espaço urbano por meio da elaboração de políticas públicas, ressaltando que:

> O poder público precisa entender que, enquanto continuar se omitindo em relação a sua obrigação de fiscalizar o uso adequado das áreas públicas não ocupadas, e que, enquanto continuar não implantando uma política urbana e habitacional que democratize o acesso à terra urbana mediante, agora, os próprios instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, continuará sendo o principal responsável pela existência de cidades desordenadas, injustas e desumanas (De GRAZI, 2003, p. 64)

Vale ressaltar que o processo de urbanização do País foi realizado por meio de planejamentos que atendiam aos interesses políticos e econômicos das classes de maior poder aquisitivo, sendo desenvolvidos de forma isolada do processo de gestão, sem a interlocução com a sociedade.

O Estatuto da Cidade não é um modelo ideal e único de legislação para democratização da questão urbana, mas há que se considerar o avanço em relação a implementação da participação popular na discussão sobre os problemas da cidade, visto que não havia nenhum instrumento que propiciasse isso.

O Estatuto regulamentou e normatizou a garantia da participação popular por meio de conselhos; órgão colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates; audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

> Esses instrumentos são espaços públicos de diálogo entre os diversos interesses provenientes da sociedade civil, de proposições partindo dos diversos setores, de avaliação e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades (INSTITUTO PÓLIS, 2005, p. 194)

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade estabelece que lei regulamentadora do plano diretor seja discutida e aprovada com a participação da sociedade civil. Isto porque o referido plano possibilitará o planejamento das cidades de forma articulada, considerando toda a infraestrutura urbana necessária para a garantia de sua plena função social, possibilitando, assim, melhores condições de moradia. Destarte, a partir dos princípios da função social e a gestão democrática da cidade, pode ser embasada a luta pelo direito à cidade.

Os planos diretores foram institucionalizados na década de 1970, em meio a um rápido processo de urbanização das cidades. No entanto, possuíam uma visão tecnocrática do processo de elaboração das estratégias de regulação urbanística, descartando a articulação entre habitação e infraestrutura e quem deveriam ter acesso a eles.

Atualmente, os planos diretores respondem às reivindicações dos movimentos de luta pela reforma urbana, conforme será apresentado no item posterior, e inserem-se no processo de elaboração dos instrumentos de participação popular citados anteriormente.

O plano diretor pode conter orientações para a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana dos municípios, incluindo em seu escopo as determinações das políticas nacionais de preservação cultural e ambiental, de turismo, de mobilidade urbana, habitação e outros.

> O objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e

> regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos (BRASIL, 2005, p. 15).

Nesse sentido, o plano diretor pode considerar as contradições e carências dos municípios, a escassez e o alto custo das áreas vazias, além da diversidade de interesses dos diversos agentes produtores e consumidores do espaço urbano, estabelecendo prioridades na gestão dos recursos disponíveis. Pode representar, também, um reflexo da política adotada nos municípios para resgatar a melhoria das condições de vida, determinando diretrizes nas áreas de habitação, meio ambiente, uso do solo, infraestrutura, transporte e outros.

No que diz respeito a política habitacional, o Estatuto da Cidade, e os planos diretores municipais, prevêem:

> A garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações; [...] a regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (BRASIL, 2006, p. 36).

Os planos diretores municipais podem estabelecer diretrizes que contenham as orientações gerais para a elaboração da política habitacional municipal, tomando como base os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Regularização Fundiária; Usucapião urbana; Concessão de uso especial; entre outros instrumentos que tenham interface direta com a questão habitacional.

As ZEIS, fruto das lutas dos movimentos sociais de assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanística e pela regularização fundiária, permitem inserir assentamentos irregulares à malha urbana, tornando-os regulares juridicamente, possibilitando a introdução de serviços e de infraestrutura, regulando o mercado de terras, aumentando a arrecadação do município. Além disso, permitem que terrenos não edificados, não utilizados ou subutilizados sem destinação social, sejam transformados em áreas para programas habitacionais.

Em relação à regularização fundiária, é necessário ressaltar sua importância na valorização do espaço urbano, uma vez que os agentes produtores e consumidores dos espaços irregulares não apresentam poder aquisitivo suficiente para adquirir um imóvel regular. No entanto, o processo de regularização assegura não apenas a “segurança de ser

proprietário, mas também o risco da expulsão pelo capital imobiliário e pelo ônus que tem que ser pago advindo como saneamento" (ROLNIK, 1997, p. 50).

A regularização fundiária pode ser definida como:

> Conjunto de políticas e medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo poder público por razões de interesse social ou interesse específico, que visem adequar os assentamentos informais aos princípios legais, de modo a garantir o reconhecimento do direito social de moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito social ao meio ambiente equilibrado (ROLNIK, 1997, p. 73).

Segundo Rolnik (1997, p. 75) garantir o direito à moradia implica em "formalizar o endereço do morador fornecendo a ele serviços por correio, infraestrutura, saneamento básico, financiamentos, etc.". Então, regularizar e registrar a área ocupada poderá legitimar o acesso a novos direitos, promovendo, com isso, a elaboração de novos projetos de organização urbanística, além de possibilitar a recuperação ambiental dessa área.

Outro instrumento, a usucapião urbana, é uma forma de se adquirir a propriedade de um imóvel, sobre o qual foi exercida posse contínua pelo tempo mínimo determinado em lei, além de outras exigências previstas para cada tipo de usucapião prescrito na legislação brasileira.

Esse instrumento, apesar de ter como objetivo transformar um possuidor em um proprietário, valoriza a posse da terra por meio do exercício desta, [...] "o possuidor pode adquirir o imóvel daquele que era dono, mas não exercia atividades sobre o terreno, ou seja, não cumpria com a função social da propriedade". Outro aspecto relevante desse instrumento é a possibilidade de recorrer ao mesmo de modo coletivo (ROLNIK, 1997, p. 55).

Portanto, a regularização fundiária, a usucapião urbana e outros instrumentos são ferramentas utilizadas na atual Política Nacional de Habitação, objetivando garantir o direito à moradia regular. Assim, novos dispositivos legais da reforma urbana passaram a ser instrumentos de intervenção das administrações públicas municipais.

Para enfrentar um quadro de carência, uma política habitacional tem que fazer parte de uma política de desenvolvimento urbano, que garanta a integralidade das ações. Dessa maneira, a política habitacional no governo Lula trouxe, portanto, avanços significativos. Dentre eles, o marco institucional representado pelo Ministério das Cidades e a nova relação estabelecida entre o governo e a sociedade, representada pelas Conferências da cidade.

As atribuições do Ministério das Cidades, de acordo com a atual Política Nacional de Habitação, podem ser assim entendidas:

> I – definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação dentre eles, o Plano Nacional de Habitação; II – elaborar o marco legal da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de habitação; III – elaborar critérios e regras para aplicação dos recursos no Sistema Nacional de Habitação incluindo a política de subsídios; IV – coordenar a implementação do Sistema Nacional de Habitação; V – orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação; VI- oferecer subsídios técnicos à criação de fundos e respectivos conselhos estaduais, do Distrito Federal, regionais e municipais com o objetivo de incentivá-los a aderirem ao SNHIS; VII – firmar termos de adesão ao SNHIS com Estados e Municípios; VIII – instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNH, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios; IX – gerir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social ouvido o Conselho do fundo (BRASIL, 2004, p. 13-14).

A Política Nacional de Habitação, como uma forma estratégica, vincula a política urbana à fundiária, cabendo a política fundiária subsidiar a política urbana na realização de programas habitacionais nos municípios. O que, para tanto, remete a necessidade da elaboração de planos diretores municipais, nos quais a propriedade urbana possa cumprir sua função social. Além de ações de regularização fundiária e de acesso a terra urbanizada (ROLNIK, 1997).

Essa política habitacional tem como estratégia o fortalecimento institucional, sendo efetiva nos estados e municípios de acordo com:

> Incentivar a cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal buscando instituir mecanismos indutores de adesão ao Sistema Nacional de Habitação; Estimular a criação, estruturação e/ou fortalecimento de órgãos específicos de formulação, implementação e coordenação das políticas estaduais e municipais de Habitação; Estimular a criação de estrutura institucional de acordo com as peculiaridades locais, com o objetivo de articular as políticas setoriais e de desenvolvimento urbano; Estimular a criação de fundos e conselhos estaduais, regionais e municipais afetos às questões urbanas e habitacionais; Apoiar a elaboração de planos diretores municipais com ênfase na aplicação dos instrumentos de reforma urbana em consonância com o Estatuto da Cidade; Apoiar a elaboração de planos habitacionais compatíveis com os planos diretores municipais; Apoiar a capacitação de técnicos e o desenvolvimento institucional dos órgãos responsáveis pela política habitacional no âmbito estadual e municipal (BRASIL, 2004, p. 9)

Diante do exposto acima, pode-se concluir que, de fato, as políticas públicas visam à efetivação do direito à moradia, fundamentam-se na concretização do direito de propriedade, a partir de intervenções em áreas irregulares ocupadas, construção ou financiamento da compra da casa própria, entre outros.

No entanto, observa-se que os projetos de renovação urbana voltam-se cada vez mais ao atendimento dos interesses do mercado imobiliário e financeiro, atuando, fundamentalmente, em benefício da classe de maior poder aquisitivo e do capital. Esses projetos procuram atrair novas atividades econômicas, por meio da construção de centros comerciais e de turismo, *shopping centers*, centros de convenções, edifícios comerciais, etc.

Para Rolnik (1997, p. 75), essas intervenções proporcionam e reforçam uma reestruturação social e espacial nas grandes cidades, provocando, por outro lado, um novo ordenamento territorial, acirrando as exigências competitivas do mercado imobiliário que procuram impor seus interesses nas grandes transformações urbanísticas, arquitetônicas e de infraestrutura. “Tal situação impõe uma maior atuação do poder público através da legislação urbanística, na regulamentação dos usos e da ocupação territorial para que o desenvolvimento urbano ocorra com sustentabilidade, garantindo a qualidade de vida para a população”.

Nesse sentido, pode afirmar que não há uma neutralidade do Estado, por conseguinte, das normatizações jurídicas, uma vez que refletem interesses políticos e econômicos de grupos distintos, as ações desse Estado são visando administrar esses interesses. E, para tanto, esse Estado estabelece critérios para adotar ações que garantam sua legitimidade e que não interfiram nesse modo de produção.

Bourdieu (2001) afirma que as produções simbólicas funcionam como instrumento de dominação, porque contribuem para integração real das classes dominantes, distinguido-as de outras classes; para a desmobilização das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida, mediante a hierarquização.

O que reafirma a concepção de política social proposta por Pastorini (1997) como o produto de uma correlação entre o Estado, a classe que detém o capital e a classe trabalhadora excluída, que envolve perdas e ganhos entre todos os envolvidos. Essa correlação é refletida nos princípios da Política Nacional de Habitação. Como mostra o quadro 5:

Quadro 5 – Princípios da nova Política de Habitação

Princípios	Finalidades
Moradia digna como direito e vetor de inclusão social	Garantir padrão mínimo de qualidade, infraestrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais
Função social da propriedade urbana	Implementar instrumentos de reforma urbana possibilitando melhor ordenamento e maior controle do uso do solo de forma a combater a especulação e garantir acesso a terra urbanizada
Questão habitacional como uma política de Estado	Legitimar o poder público como agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário no que se refere a provisão de moradia e regularização de assentamentos precários
Gestão democrática	Possibilitar a participação dos diferentes segmentos da sociedade, assim como o controle social e transparência nas decisões e procedimentos
Subordinação das ações em habitação à política urbana de modo atrelado com as demais políticas sociais e ambientais	Discutir a questão urbana a partir da integração das políticas

Fonte: Política Nacional de Habitação (2004).

Ao elaborar/formular as políticas habitacionais, o Estado acaba por acirrar os processos de exclusão social e segregação sócioespacial, pois "o planejamento habitacional nas condições atuais, reforça as tendências segregacionistas e excludentes na urbanização brasileira" (SANTOS, 2002, p. 203).

Dessa forma, o Estado acaba definindo alguns fatores segregadores, tais como aponta Azevedo (2007, p. 71):

> Localização – geralmente distante dos centros urbanos ou vazios urbanos, em áreas inadequadas para o desenvolvimento urbano racional – tamanho e qualidade das habitações – pequenas, construídas com material de baixa qualidade na maioria das vezes – infraestrutura – inexistente ou de qualidade precária – e no financiamento – exigências tantas que a maior parte da população não alcança, fazendo com que poucos tenham acesso ao projeto. [...] Apenas uma minoria dos setores populares logrará ser inserida nos programas governamentais de habitação popular.

Rolnik (2002) ressalta que a elaboração de leis e de instrumentos urbanísticos, como por exemplo, a Legislação Especial de Habitação e de Interesse Social, voltados para a formulação das políticas habitacionais, com a intenção de facilitar aprovação de projetos de

habitação, se apresentam, em sua grande maioria, como formas diversas de se ocupar o espaço urbano, excluindo a maior parte da cidade e que reflete o jogo de interesses existentes na produção do espaço urbano.

Portanto, isso demonstra que a criação de qualquer instrumento urbanístico ou a elaboração de leis que regulamentem o uso do solo e a produção de moradias traz em seu bojo um jogo de interesses, sejam econômicos, políticos, ideológicos, de classes, refletindo as lutas, correlações e contradições sociais, o que poderá tanto minimizar ou extinguir os processos de segregação sócioespacial, como também acentuar ainda mais estes processos.

De acordo com Maricato (2000, p. 177), a regulamentação do uso do solo e da produção de moradias "tem contribuído para restringir o mercado e, portanto, o acesso à moradia, por meio de padrões segregadores ou distinguidores". Afirma também que, no Brasil, "as críticas desenvolvidas sobre a legislação urbanística e sua aplicação permitem chegar a algumas conclusões", tais como:

> 1) ela está bastante descaracterizada, com grande parte das edificações e seu uso, fora da lei; 2) [illegible] a ampliação do mercado privado

De acordo com Maricato (2000), a intensificação da dualidade entre cidade formal e cidade informal tem sido uma constante na estrutura das cidades brasileiras. O ritmo do crescimento dos loteamentos irregulares, das favelas e dos cortiços nas periferias das grandes cidades é bastante intenso, sobretudo nas áreas de ocupação, o que tem reforçado a função estrutural da informalidade na composição do espaço urbano.

Fernandes (1998, p. 36) destaca que "a habitação informal sofre com a ausência de segurança da posse o que deixa o exercício do direito à moradia em risco permanente de despejo ou deslocamento forçado". Sendo assim, é de suma importância que a legislação deva prever instrumentos jurídicos e urbanísticos que reconheçam o direito das pessoas de permanecer no local onde residem com segurança e proteção, independentemente da forma com que é exercida a posse.

Encontra-se em curso, portanto, uma mudança significativa nas concepções tradicionais de regulação urbanística, logo, das próprias noções de legalidade e ilegalidade. Tais mudanças visam principalmente respaldar e instrumentalizar o poder público para intervir nessas áreas de forma a melhorar as condições de salubridade e habitabilidade, buscando-se desnaturalizar as relações de poder respaldadas na propriedade privada e na terra urbana, enquanto reserva de valor, que cristalizaram a desigualdade e a segregação sócioespacial.

Neste sentido, pode-se compreender o papel da legislação urbanística como instrumento que vem ganhando relevância na tentativa de regular e controlar a dinâmica de atuação do mercado imobiliário no meio urbano. Acredita-se que a busca de cidades mais justas e democráticas, menos segregadas, passa pela adoção de políticas que regulem a ocupação e o uso do solo, criando instrumentos capazes de articular os interesses em torno do processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, com os objetivos de se criar espaços socialmente mais justos e tecnicamente organizados.

Pode-se buscar o direito de propriedade para todos e não a prevalência do direito de propriedade para alguns, ou seja, aquele que reconhece a propriedade apenas como mercadoria.

Esses fatos tornam as duas cidades amazônicas em cidades com suas dimensões espaciais produto da dualidade, pois é dividida em cidade legal e cidade ilegal, haja vista que os que não têm condições para manter e se manterem na cidade legal, procuram alternativas de sobrevivência, resultando em ocupação de áreas consideradas informais e ilegais (como as áreas de "baixadas"), nas quais decorrem em irregularidades que geram uma séria conseqüência ao cenário urbano.

Para Rolnik (1997), a “cidade legal e a cidade ilegal” são situações que coexistem o tempo todo, uma vez que, dentro da cidade ideal, primeiro o habitante adquire o lote, depois, contrata o profissional, registra o projeto, executa a obra e legaliza a construção junto aos órgãos competentes para que as pessoas possam residir. Na cidade real, ocorre justamente o contrário: primeiro chegam as pessoas, constroem-se os barracos, lutam pela infraestrutura, pelos lotes e pela propriedade.

Conforme Souza (2002, p. 51), a informalidade e a ilegalidade da ocupação têm sido “uma das marcas no processo de urbanização contemporânea, ampliando-se particularmente na última década, quando há um retorno intensivo de ocupações do tipo favelas”.

Fernandes (1998) classificaram as informalidades e ilegalidades em dois grupos: um relacionado à falta de título de propriedade ou de posse legalmente reconhecido, outro relacionado ao descumprimento de normas de construção na cidade. Nesse sentido, os assentamentos informais podem ocorrer por ocupação direta (organizados por movimentos sociais, em terras públicas ou privadas) ou por mercados informais (lotes clandestinos, vendas ilegais, negociações no mercado informal) .

A discussão sobre a cidade ilegal dialoga com uma determinada percepção sobre o direito urbanístico e, em determinados momentos, a partir do ponto de vista da regulação urbanística. Em uma sociedade regida pela lógica da mercadoria, a legalidade também se transforma de direito em mercadoria, atuando de forma elitizante e excludente .

Desse modo, a exclusão social manifesta-se no próprio fenômeno da segregação espa¬cial, uma vez que, separando as áreas de moradia na cidade por classes sociais distintas, coloca “de fora” das melhores condições de habitabilidade as populações mais pobres, o que resulta em acessos diferenciados às benfeitorias e ao conforto urbano.

Segundo Buarque (1999), existe uma ilegalidade proveniente da impossibilidade de cumprir com as imposições da cidade mercadoria e existe a ilegalidade fruto da intenção de burlar a lei para apropriação de vantagens individuais ou de grupos. Dentro desse contexto, a cidade ilegal refere-se a um processo de inclusão-exclusão, decorrente de uma determinada regulação jurídico-urbanistica. Assim, a dualidade legal-ilegal, regular-irregular, define-se a partir de um aparato jurídico formal.

Portanto, a cidade legal é fruto de um projeto, no qual todos os itens de consumo coletivo, de equipamentos e de serviços encontram-se presentes. É construída pelos agentes formalmente instituídos. A instituição de regulamentação para a regularização fundiária nas cidades é o reconhecimento da inadequação da regulação urbanística às necessidades da população de mais baixa renda.

A partir desse enfoque, serão analisadas nos capítulos seguintes as contradições na produção e reprodução do espaço urbano, assim como, os conflitos que se desenrolam nas cidades de Belém e São Luis, levando em conta que o espaço urbano engloba a materialidade e a subjetividade, o real e o imaginado, de forma interligada, apontando duas considerações importantes ao debate:

a) o papel do Poder Público na produção do espaço urbano, através das políticas habitacionais;

b) neste processo de produção do espaço urbano, ressalta-se a importância do processo de segregação sócioespacial.

4 BELÉM-PA E SÃO LUIS-MA: CIDADES DAS DESIGUALDADES

Conforme foi apresentado anteriormente, no Brasil, segundo Villaça (2001), o processo de urbanização foi marcado por uma intensa concentração de investimentos em algumas regiões. Esse processo foi responsável, pela marginalização de alguns lugares, onde se concentra a camada da população de menor poder aquisitivo da cidade. Essas regiões são desprovidas pelas ações do Estado. Basta uma volta pela cidade – e nem precisa ser uma metrópole – para constatar a diferenciação entre os bairros, tanto no que diz respeito ao perfil da população, quanto às características urbanísticas, de infraestrutura, de conservação dos espaços e equipamentos públicos, etc.

Cabe ressaltar que a segregação sócioespacial é uma realidade vivenciada pelas pessoas que residem nas periferias das grandes cidades, uma vez que a localização das moradias de diferentes classes sociais não se dá de forma aleatória ou por escolha própria. De fato, essas localizações são direcionadas por diferentes fatores, sejam econômicos, sociais, ambientais, culturais ou políticos, o que geram diferentes padrões de uso e ocupação do solo urbano.

Para Santos (2002), o poder público torna-se estimulante da especulação do solo ao fomentar a produção de espaços vazios dentro das cidades, mostra-se inoperante para resolver problemas de moradia e empurra a maioria da população para precárias habitações nas periferias. Assiste-se ao crescimento e aparecimento de inúmeros assentamentos, ocupações e favelas, que ocupam áreas aleatoriamente sem nenhum tipo de (re)organização, de conhecimentos geográficos, ambientais ou infraestrutura.

Nesse sentido, a dificuldade do acesso a terra tem sido fator determinante de desigualdades sociais e diferenciações entre as classes sociais[37]. Os elevados preços do solo determinam a segregação social por estratos de renda, infligindo ônus sociais inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta.

Entretanto, essas desigualdades sociais não são reflexos apenas dos planos materiais e objetivos dos indivíduos, mas, também dos planos subjetivos e psicológicos, ou seja, são múltiplas as dimensões que os diferentes processos de desigualdades sociais afetam a vida e o cotidiano da população, tais como, econômica, cultural, política, social, psicológica, etc.

[37] Para Maricato (2001), ao "diferenciar os lugares", o preço da terra passa a ser fundamental e determinante sobre a acessibilidade e possibilidade de localização no espaço intraurbano das diferentes classes sociais. Da mesma forma, o espaço produzido com estas características também passa a reproduzir tais condições de desigualdade social.

É importante resgatar que, conforme discutido nos capítulos anteriores, além do preço da terra urbana, do setor imobiliário-construtor e do Estado, é preciso considerar o conjunto da composição social do capital e a forma como se reparte o trabalho excedente do necessário, ou seja, quando a oferta de empregos é insuficiente ou os salários são muito baixos, dificultando a aquisição de uma moradia digna, que disponha de saneamento básico, comércio e lazer (KOWARICK, 1988).

Sendo assim, é importante destacar que o processo de segregação sócioespacial pode ser compreendido em sua dinâmica, marcada pela desigualdade, contradição e exclusão, trata-se, portanto, de um processo estruturador da própria produção do espaço urbano.

A seguir, procurar-se-á apresentar o processo de construção do espaço urbano e a questão habitacional em Belém e em São Luís, partindo da perspectiva que entender o processo de urbanização na Amazônia é um fenômeno mais geral, que abrange redes socioeconômicas e culturais complexas, agentes sociais que fazem a cidade, que lutam em posições de classe diferente e que são os artífices da apropriação e da produção do espaço, da construção dos direitos à cidade.

4.1 CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELÉM E A QUESTÃO HABITACIONAL

A construção do espaço urbano na Amazônia teve como elemento significativo, desde o período colonial, as determinações das políticas nacionais e internacionais. O processo de urbanização foi conseqüência de formas específicas do desenvolvimento do capitalismo para essa região. Essa forma se evidenciou nas relações econômicas estabelecidas para apropriação das riquezas naturais.

Assim, na Amazônia, cujo símbolo maior é a floresta tropical, região com características geográficas, climáticas e ambientais peculiares, as políticas de desenvolvimento têm provocado substanciais transformações na vida econômica, social e cultural de seus habitantes, com a utilização da ciência e tecnologia para modernizar e incorporar economicamente os recursos naturais hidrográficos e da floresta tropical ao mundo globalizado.

Em maior ou menor grau, o processo recente de desenvolvimento é resultante da ação ou omissão da elite regional – governantes, políticos, fazendeiros, empresários e intelectuais amazônicos – que, diretamente e/ou associada a interesses externos, tem ajudado

a promover a modernização na região, a partir de objetivos estritamente econômicos e localizados, o que tem contribuído para o crescimento dos problemas sociais e da degradação ambiental.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o avanço do capitalismo na região amazônica conduziu a uma transformação não apenas na estrutura fundiária, mas, também, no aspecto social, levando o camponês a disputar desigualmente com empresas nacionais e estrangeiras as terras que ocupa (COSTA, 1980).

O papel do Estado, nesse contexto, aparece de suma importância, já que facilitou e reforçou a penetração do capital nacional e internacional na região, transformando-a num cenário que combina modernização e exclusão social, cujos princípios norteadores eram o patrimonialismo e o clientelismo.

Mediante esse contexto, analisar-se-á a cidade de Belém como um espaço de inter-relações urbanas, portanto, tendo como fundamento as contradições sociais (derivadas das relações sociais conflituosas, relações de classe) e pressupondo o papel fundamental da práxis – das práticas urbanas.

A cidade de Belém, fundada em 1616, no período colonial, com o nome de Santa Maria de Belém do Grão Pará, a partir da ocupação das terras indígenas pelos portugueses e da construção do Forte de Presépio (hoje denominado de Forte do Castelo)[38]. Seu relevo é baixo, com boa parte do território situado em áreas de "baixadas", ou seja, as várzeas e igapós das bacias hidrográficas[39] que recortam a cidade, determinando, assim, no seu interior, a existência de diversas faixas de terras abaixo da cota de 04 metros, que recebem as influências do rio e do oceano. Estas áreas, sujeitas a inundações a maior parte do ano, são próximas aos canais, nas quais se instalaram vários migrantes e a população de menor poder aquisitivo e se constituem objeto de ações de saneamento e de habitação de interesse social.

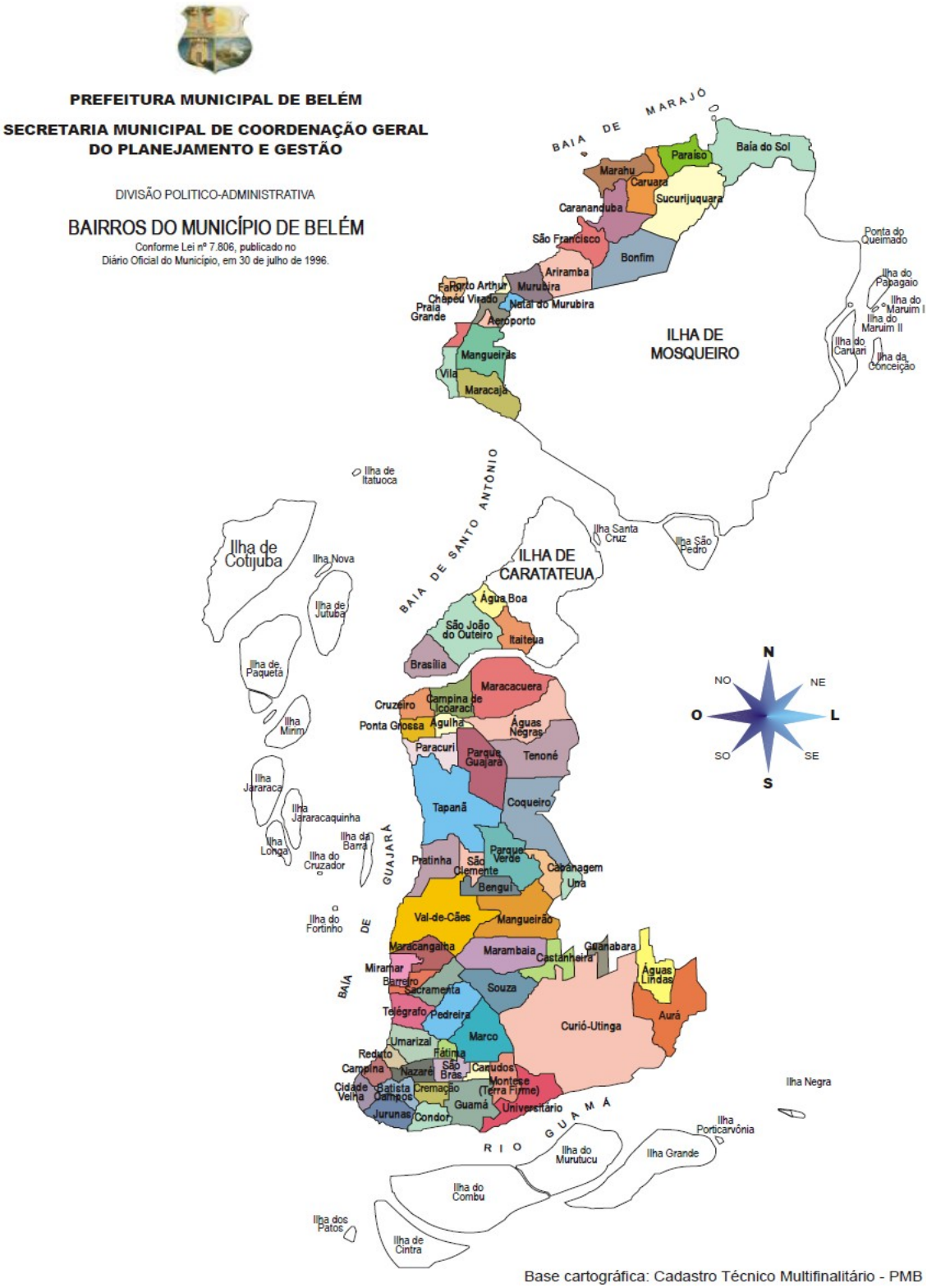
O aglomerado metropolitano de Belém é constituído espacialmente por dois conjuntos fisiográficos distintos: área continental e conjunto insular. A área continental localiza-se na região metropolitana, e a insular abrange, aproximadamente, 39 ilhas, das quais as mais importantes são as de Mosqueiro (191,1 Km²) e Caratateua/Outeiro (31,8 Km²), ambas interligadas ao continente por meio de pontes (Mapa 1).

---

[38] Abrange uma área de 505.8231 km² cujo centro está localizado, aproximadamente, a 1º 20' de latitude sul e 48º 30' de longitude oeste de Greenwich, possuindo um clima quente e úmido com precipitação média anual alcançando os 2.834 mm. Situa-se numa península contornada ao sul pelo rio Guamá, a oeste pela Baía do Guajará e Baía do Marajó, ao norte pelo furo do Maguari e, a leste, a cidade limita-se com os municípios de Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara e Santo Antônio do Tauá (SEGEP, 1999).

[39] Bacia do Una; Bacia do Comércio, Tamandaré e São José; Bacia da Estrada Nova; Bacia do Tucunduba; e Bacia das Almas e Reduto (RODRIGUES, 2000, p. 125).

Mapa 1 – Bairros que compõem o município de Belém



Fonte: SEGEP (2001).

Na parte continental, área mais densamente ocupada, inserem-se os conjuntos urbanísticos das cidades que compõem a Região Metropolitana de Belém (RMB), principal pólo concentrador de atividades secundárias e terciárias irradiadoras de fluxo e intercâmbios com todo o território paraense.

A RMB, que abrange uma área de 1.827,7 Km², com uma população de 2.040,843 de habitantes (quase um terço da população do Estado do Pará)[40], foi instituída pelo governo federal por meio de Lei complementar nº. 14, de junho de 1973, e complementada pelas Leis nº. 20, de 1974, e nº. 27, de 1975.

Naquela época, a RMB era constituída pelos municípios de Belém e Ananindeua. Isto se deveu a uma estratégia geopolítica de indução de desenvolvimento na região, pois Belém era um pólo regional de articulação entre diferentes regiões do Estado, assim como com o Amapá e o Maranhão (CARDOSO; LIMA, 2006).

Com a Constituição de 1988, atribui-se aos estados a responsabilidade de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. O governo estadual, por meio da Lei complementar nº. 27, de outubro de 1995, instituiu a RMB com a inclusão dos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides. Em 19 de dezembro de 1996, o município de Santa Bárbara foi incluído na RMB (SEPLAN, 1998). Mais recentemente, na RMB foi incluído o município de Santa Izabel.

Na tabela 4, pode ser evidenciado que o processo de crescimento e consolidação da RMB foi baseado na expansão periférica, espraiamento da mancha urbana e paulatina transformação de áreas rurais em urbanas. Este fato é demonstrado com os dados de crescimento de Belém que, na década de 1990, foi menor do que o apresentado pelo município de Ananindeua, tornando-se o segundo município em importância na RMB e apresentando uma intensa conurbação com Belém. Os demais municípios (Benevides, Marituba e Santa Bárbara), além de apresentarem população menor possuem maior quantidade de áreas consideradas rurais.

Além disso, cabe destacar que os fatores geográficos tiveram grande importância no processo de ocupação urbana da RBM, na medida em que as áreas de terra firme foram sendo ocupadas pelas camadas de maior renda, restando somente às áreas alagadas para a população de menor poder aquisitivo. Essas características geográficas têm papel fundamental na forma como as questões socioespaciais estão imbricadas nas questões habitacionais, bem como na

[40] Dados do IBGE, Censo Demográfico 2010.

forma como a população de baixa renda busca suprir suas necessidades de moradia na cidade (PINHEIRO et al., 2007).

Tabela 4 – População da Região Metropolitana de Belém

Nome do Município	Ano 1991	Ano 1996	Ano 2000	Ano 2010	TCA** 1991-1996	TCA 1996-2000	TCA 1991-2000	TCA 2000-2010
Ananindeua	88.151	341.257	392.947	471.744	31,1	3,6	18,1	- ***
Belém	1.244.689	1.144.312	1.280.614	1.392.031	-1,7	2,9	0,4	-
Benevides	68.465	28.130	35.350	51.663	-16,3	5,9	-7,1	-
Marituba*	0	49.239	75.448	108.251	-	11,3	-	-
Santa Bárbara	0	11.549	11.375	17.154	-	-0,4	-	-

* Marituba se tornou município no ano de 1996, sendo assim, tem-se os números da população a partir desse ano.
** TCA: Taxa de Crescimento Anual.
*** Dados ainda não disponíveis do Censo IBGE 2010.
Fonte: IBGE (2010).

Na história da expansão urbana de Belém, a fundação da cidade teve como objetivo impedir a tentativa de ingleses, franceses e holandeses de se estabelecerem na região.

> A ocupação da Amazônia pela colonização portuguesa foi movida por interesses políticos de fincar pontos avançados, com fortificações, em lugares estrategicamente relevantes, distantes, para demarcar a presença portuguesa nessa região do norte. [...] presidida pelos interesses econômicos, o que pode ser visto [...] no modo de produção e de exploração da mão-de-obra praticada nos povoados das missões religiosas espalhadas no território do Grão-Pará e Maranhão (CASTRO, 2008, p. 17)

A colonização dessa região, antes ocupada pelos índios, deu-se em um primeiro momento ainda quando o Brasil era colônia de Portugal, com o principal objetivo de proteger o imenso território da invasão de outros povos e na tentativa de detectar as possibilidades de exploração dos recursos florestais. Foram os missionários e sertanistas os primeiros a desenvolverem atividades econômicas logo no inicio da colonização, catequizando índios e colhendo as especiarias (drogas do sertão) para a coroa portuguesa.

Com a chegada dos portugueses, foram vários os grupos sociais, dentre eles o grupo indígena, que se revoltaram, em diversas situações e em diferentes capitanias, contra o domínio que o Governo de Portugal e seus representantes na colônia impunham sobre a população, bem como lutavam pela posse do território.

Em 07 de janeiro de 1619, houve a primeira revolta dos povos indígenas contra essa opressão e o "assalto" às suas terras[41]. Os Tupinambás, que moravam às margens do rio Guamá e Pará, invadiram a cidade de Belém, com a finalidade de expulsar os lusitanos da região (BEZERRA NETO, 1999).

No entanto, segundo Bezerra Neto (1999, p. 19),

> [...] os colonos refugiados no Forte do Presépio abriram fogo contra os indígenas, matando muito deles, e fazendo com que fossem obrigados a bater em retirada, deixando Belém destruída. Assim, na ocupação da região, os portugueses fizeram suas guerras contra as populações nativas, quase sempre exterminando-as e subjugando-as ao seu domínio.

A produção do espaço urbano de Belém iniciou-se em torno do forte do Presépio, expandindo-se para o sul com a abertura das primeiras ruas, acompanhando o litoral, ao longo da Baía do Guajará. No entanto, o crescimento do núcleo urbano em direção ao sul foi interrompido pelo igarapé do Piri, que era longo e tortuoso (CORRÊA, 1989).

A situação topográfica do Piri impedia a continuidade do traçado urbano, tornando-se ponto de referência da divisão da cidade em dois bairros, um a oeste do Piri, o bairro da Cidade (hoje denominado de Cidade Velha), e outro a leste, o bairro da Campina (hoje, Comércio) (TRINDADE JUNIOR, 1997). O espaço produzido limitava-se aos primeiros arruamentos com seus prédios, fortes, igrejas e conventos. Também recebeu as suas primeiras edificações civis, feitas com materiais simples, predominantemente a taipa e a taipa de pilão.

Inicialmente, esse espaço urbano produzido foi organizado levando em consideração os terrenos de cotas mais altas, deixando grandes áreas desocupadas, formadas por terrenos alagáveis ou alagados, de cotas baixas. Na sua expansão, os acidentes hídricos foram sendo contornados, o que provocou uma formação irregular da cidade, acompanhando a topografia.

Os principais agentes produtores do espaço, desde o período colonial, eram a burocracia, os comerciantes, as ordens religiosas e a camada pobre da população (RODRIGUES apud TRINDADE JUNIOR, 1997). A base econômica da cidade repousava no comércio, na agricultura de subsistência e no extrativismo.

> A exploração das "drogas do sertão", as atividades agrícolas e a economia gomífera, que tinham nas vias fluviais o principal meio de circulação, configuraram a existência de uma rede urbana dendrítica que definiu a cidade de Belém como cidade primaz, ratificada a cada momento por sua posição estratégica no contexto regional, que, inclusive, marcou o caráter

[41] Pode-se dizer que essa situação foi a primeira manifestação popular ocorrida em Belém.

> político-militar de ocupação inicial da região pelos portugueses (TRINDADE JUNIOR, 1998, p. 98).

Castro (2008, p. 17) ressalta que o surgimento das cidades coloniais tiveram duas motivações: primeiro, o "avanço da organização do sistema extrativista, do transporte de mercadorias, do processo de catequese e, segundo, a dominação de indígenas para o trabalho servil". A respeito da mão-de-obra para o trabalho servil, Bezerra Neto (1999, p. 57) declara que:

> A mão-de-obra escrava, indígena e africana constituía a base dos trabalhadores da província. O contingente de cativos africanos no núcleo urbano de Belém, e em seu entorno, era bastante expressivo, chegando a representar 35% da população, no final da segunda metade do século XVIII. A eles somavam-se os habitantes brancos, que representavam cerca de 52% dos moradores e, finalmente, os pobres livres, pretos, índios e mestiços, que perfaziam um total de 13% dos indivíduos.

Na economia colonial, o extrativismo vegetal sempre foi um importante móvel de ocupação e povoamento, pois à procura por produtos nativos, centenas de pessoas adentravam na floresta e os vilarejos iam surgindo às margens dos rios, caracterizando o chamado padrão dendrítico de urbanização. Isso influenciou a formação de diferentes modos de vida – estratégias de sobrevivência e de trabalho, condições de vida, e a propagação de hábitos e valores culturais – que atravessaram gerações condicionando os modos de vida nas cidades, espaços de construção das práticas sociais e políticas (SANTOS, 1980).

A expansão da cidade, nos séculos XVIII e XIX, decorreu de uma economia agrícola em plantações de cacau e cana-de-açúcar nos arredores de Belém, em engenhos produtores de açúcar, aguardente e mel, além da agricultura de roças, olarias, engenhos de pilar arroz, de atividades comerciais e criação de gado *vaccum*. Contava ainda com fábrica de farinha e uma de chocolate.

Nota-se que um dos fatores que influenciaram na forma de ocupação da cidade de Belém foi o ambiental, pois a ocupação das margens dos rios que contornavam Belém, por instituições públicas e privadas, incentivou a população a povoar as áreas alagadas e periféricas da cidade.

Nesse período, percebeu-se a preocupação das autoridades públicas com as várzeas, especialmente do Piri, que, em virtude da forma de ocupação, começava a apresentar os efeitos da poluição e da falta de higiene, assim como a viabilização do crescimento da cidade, que foram utilizados como argumentos para justificar o ensecamento, a terraplenagem e

drenagem da baixada do Piri (TRINDADE JUNIOR, 1997). Isso fez com que surgisse um plano de aproveitamento do Piri (FERREIRA, 1995).

Esse plano previa o aproveitamento da rede hidrográfica de Belém em sua totalidade, tornando-a navegável. Tratava-se de aproveitar as formas naturais do sítio urbano para solucionar os problemas de saneamento e drenagem da cidade, ou seja, ao invés de aterrar os rios e igarapés que percorriam Belém, era melhor embelezá-los e dar-lhes uma proteção militar segura. Entretanto, em 1803, foi iniciado o trabalho de ensecamento do Piri, contrariando, assim, os planos de Gronfelts. Com o aterramento do Piri, ocorreu a integração física entre os bairros da Cidade e da Campina (TRINDADE JUNIOR, 1997).

Segundo Corrêa (1989, p. 80), as obras do Piri foram realizadas num período em que, tanto a região como a cidade, passavam por um declínio econômico, aproveitando-se, assim, a "ociosidade" da mão-de-obra escrava. A partir de 1778, a Amazônia passou por uma estagnação devido à extinção da Companhia do Grão-Pará e Maranhão e à emergência de uma situação mundial desfavorável ao mercado dos produtos tropicais em geral, à agricultura e ao extrativismo de exportação. Com isso, Belém sofreu os efeitos do declínio econômico, além de ter vivenciado fortes confrontos políticas decorrentes da Cabanagem (1835 - 1840)[42].

A Cabanagem foi, entre as muitas manifestações ocorridas no Período Regencial, este considerado de transição devido à transferência do poder das elites portuguesas para as elites nacionais (ricos proprietários de terras), a manifestação de caráter popular que reuniu os habitantes pobres das cidades e vilarejos ribeirinhos, índios, negros e mestiços, denominados cabanos.

Devido a situação de miséria das classes populares, que não viam os seus anseios atendidos, a conjuntura de crise econômica por qual passava o Brasil, e a pressão das elites nacionais, o movimento político social conseguiu se expandir no Pará e mobilizar adesões crescentes no meio dos segmentos sociais pobres. Entretanto, esses grupos sociais e étnicos, que aderiu em massa à revolta na tentativa de encontrar uma saída para sua situação, perceberam que poderiam lutar por outros ideais, já que o movimento tomou dimensões mais ampla de autodeterminação.

Os chefes cabanos declararam a autonomia da província do Pará e formaram um governo revolucionário, em defesa de sua liberdade. No entanto, foram derrotados e duramente massacrados.

[42] Até esse período, ocorreram várias revoltas, agitações e motins contra a miséria das camadas populares e a opressão dos índios e negros.

O governo do primeiro ministro português, Marquês de Pombal, continuou com o processo de ocupação territorial, tendo como marco a construção de um reduto (pequena praça de guerra), às proximidades do antigo convento de Santo Antônio. Esse reduto ajudava a garantir a proteção da cidade, já que sua localização era estratégica, junto à baía. Assim, surgiu o nome do bairro do Reduto e do igarapé que existia lá (denominado anteriormente de Igarapé da Fábrica). Esse Igarapé (Fotografia 2) foi aterrado, o que possibilitou a abertura de ruas e caminhos, passando, desse modo, a ligar o núcleo da cidade às áreas adjacentes, tornando-se definitivamente inseridas ao espaço urbano belenense (TRINDADE JUNIOR, 1997).

Fotografia 2 – Canal do Reduto (entre a Rua 28 de Setembro e a Praça Magalhães – Belém-PA)

Fonte: Acervo Belém da Saudade (s/d)

Segundo Ferreira (1995), foi a partir de 1860 que as diferenciações sócio-espaciais intra-urbanas começam a se evidenciar cada vez mais pelo incremento dos elementos formadores da heterogeneidade do espaço produzido e da sua valorização em Belém. Ou seja, a cidade já havia se expandido, ocupando uma área que permitiu a diversificação das localidades dentro da mesma no que se refere às diferenças de acesso e de instalação de infraestrutura urbana.

A cidade possuía quatro distritos principais: Cidade, Campina, Trindade e Nazaré, nas quais estavam circunscritas não apenas as áreas compreendidas no marco urbano, mas também as povoações rurais e ribeirinhas localizadas em seu entorno. Outras localidades,

como Benevides, Castanhal, Barcarena e Santa Izabel (hoje municípios independentes) faziam parte dos marcos administrativos de Belém (CANCELA, 2007).

As atividades terciárias foram intensificadas no bairro da Campina e, no contíguo bairro do Reduto, e implantadas algumas das primeiras indústrias de Belém. De acordo com Cancela (2007), frente a liquidez da economia, a expansão das áreas de ocupação e os projetos de urbanização, os Distritos ganharam novos significados.

> A Cidade Velha, primeiro bairro da capital, com suas ruas estreitas passou a ser visto como um lugar insalubre e pantanoso, não recomendado para as pessoas de posse. Seus moradores mais antigos começaram a se mudar para as ruas e avenidas mais largas da Estrada de Nazaré, São Jerônimo e as travessas adjacentes. O mesmo ocorreu com a Campina conhecida como "segundo bairro da Cidade". Parte de sua área compreendia as principais ruas do comércio de Belém. Nela concentrava-se um bom número de lojas, armazéns, bancos e casas de aviamento, localizados nos arredores das avenidas João Alfredo, 15º de Novembro, 13º de Maio e Boulevard Castilho França. Também em suas ruas encontrávamos casas particulares entrecruzadas com cortiços, hotéis, casas de pasto, estâncias, oficinas de trabalho com quartos para morada, pequenas manufaturas, colégios, cocheiras e vacarias (CANCELA, 2007, p. 57-58).

Com a migração intensa de nordestinos e estrangeiros estimulada pela economia da borracha, a cidade cresceu e se expandiu, novas ruas e estradas, como eram algumas delas chamadas, surgiram ou foram ampliadas. A exemplo disto, Cancela (2007) cita as Estradas de São Brás, da José Bonifácio e do Entroncamento, assim como as travessas da Rua do Jurunas, que formavam o 4º Distrito; a Rua Grande da Pedreira, as travessas do Marco da Légua e do sítio da Sacramenta que vieram a compor os recém criados 5º e 6º Distritos.

O período que compreende a segunda metade do século XIX até as primeiras décadas do século XX caracterizou-se pelo predomínio da economia da borracha na Amazônia, produzindo-se grandes excedentes direcionados ao mercado mundial. Novas elites, com concepções de urbano seguindo os modelos europeus, direcionaram o processo de reurbanização da cidade de Belém, transformando os espaços e os costumes da cidade de acordo com o que se produzia então no espelho que representava a cidade de Paris.

Houve um crescimento populacional no bairro da Campina, avançando para o interior. Além disso, vale destacar o calçamento de grande parte de suas ruas e às funções econômicas e político-administrativas que Belém passou a exercer, no período áureo da *Belle Époque*, com a exploração da borracha.

> As mudanças nos serviços de infraestrutura oferecidos na capital paraense que nos ajudam a entender as alterações pelas quais a cidade vinha passando, tornam-se símbolos de modernidade, de progresso, de que algo grande e civilizado está acontecendo, inserindo Belém no cenário das urbes mais contemporâneas. Todavia, a forma de uso e vivência desses serviços mostrava-se diferenciado para os diversos segmentos sociais e estavam distantes do dia-a-dia de muita gente. O custo da energia elétrica, os bonds precários de terceira linha, a incipiente rede de encanamento impondo a continuidade do abastecimento de água nos poços públicos para boa parte da população, foram situações ainda encontradas na capital da belle époque, que deslindaram a dificuldade das mudanças chegarem ao conjunto da população. A mesma dificuldade podia ser vivida para quem procurava uma casa para morar. Com o crescimento da cidade e a intensa migração, a demanda em torno de moradia acentuou-se. A compra de imóveis, tornou-se um dos investimentos mais rentáveis da elite local. Muitos deles eram comprados para arrendamento. Os aluguéis eram altos e as possibilidades de morada restritas ou distanciadas dos locais de trabalho e de transporte (CANCELA, 2007, p. 60).

Durante o ciclo da borracha, Belém expandiu-se com extrema rapidez, seguindo os limites colocados pela existência de muitas terras cortadas por igarapés e/ou permanentemente alagadas. Esse período da história da cidade precisa ser destacado porque foram muitas as transformações ocorridas no espaço urbano.

Castro (2008) argumenta que, com a ascensão da economia gomífera, a produção e troca de mercadorias estendeu-se por um território maior, abrindo novas áreas de povoamento.

> A rede que organizava a produção e a circulação pré-existente foi a base da produção inicial da borracha, pois, em todas as bocas de igarapés e de rios com recursos e possibilidade de exploração, localizava-se um posto ou comércio que tinha a função de canalizar a produção agroextrativista trazida das terras interiores e de drená-las para os portos de cidades maiores, base da extensa rede de aviamento. [...] A função econômica de circulação e gestão da produção, a partir da cidade, é a chave para o entendimento da formação da rede urbana na Amazônia (CASTRO, 2008, p. 17-18).

A região amazônica tornou-se interessante para o mercado exterior, pois a borracha transformou-se de “droga do sertão” em matéria-prima estratégica para as indústrias de pneumáticos dos EUA e Europa, configurando-se na quase única fonte de riqueza desta parte do Brasil, o que provocou, segundo Cancela (2007, p. 23-24), “o período de maior expressão política, cultural e sócio-econômico da região Amazônica, gerando condições materiais e de vida nunca antes experimentadas, propiciando novos espaços vitais para a nação, além da revitalização de seu organismo social e financeiro”.

Com o aparecimento da vulcanização, em 1839, descoberta por Charles Goodyear e, principalmente, a invenção dos pneumáticos por Dunlop em 1888, como também a invenção do automóvel e a massificação do uso da bicicleta, onde a borracha constituía-se na matéria-prima fundamental, são os fatores responsáveis pela grande "corrida" às fontes fornecedoras dessa matéria-prima, notadamente para a Amazônia que possuía grandes densidades de seringueiras. Esta região, então, tornou-se a principal fornecedora mundial[43].

Desta forma, Belém, que até então vinha passando por um processo de ocupação lenta, baseada em atividades bem definidas (coleta extrativa das drogas do sertão e uma agricultura paralela), começa a sofrer transformações importantes. Sua principal atividade econômica passa a basear-se no extrativismo gomífero e um grande esforço em busca da nova riqueza é estabelecido, fazendo aparecer novas vilas e povoados e fortalecendo outras cidades de forma mais expressiva, como Manaus.

Vale ressaltar que o desenvolvimento dessa atividade provocou um crescimento populacional e migratório, especialmente a imigração nordestina, para a região, sendo um fator importante para o crescimento da economia da borracha, uma vez que havia a disposição mão-de-obra necessária à extração do látex[44] nas matas amazônicas por um custo baixo.

Analisando a historiografia, pode-se afirmar que a elite mercantil, formada em sua maioria por estrangeiros, passou a conquistar cada vez mais espaço, minimizando a influência exercida pelas famílias tradicionais locais, que construíram suas riquezas a partir do comércio de terras e da criação de animais (gado).

Os novos grupos sociais redefiniram as "relações de influência e de poder em Belém, a ampliação do setor de serviços, redimensionando a oferta de trabalho, a exemplo das profissões liberais e dos trabalhos temporários" (CANCELA, 2007, p. 59), provocando uma alteração no poder aquisitivo dos antigos proprietários de terra e dos comerciantes que trabalhavam com exportações. Esses grupos, em particular, foram os mais beneficiados, porque além de fortalecerem seu domínio sobre as atividades econômicas mais lucrativas, ampliaram seu poder de pressão e de influência sobre a atuação dos governos – estadual e municipal – em função de um volume maior de recursos arrecadados com o incremento das exportações (SANTOS, 1980).

---

[43] Essa fase tem como pano de fundo a chamada segunda Revolução Industrial caracterizada pelo excepcional progresso tecnológico da indústria química, da siderurgia e da eletricidade, além da consolidação do capital financeiro que proporcionou o surgimento das grandes corporações industriais.

[44] O látex é um produto da seringueira, também denominada *hevea brasiliensis*, que se destaca particularmente por sua elasticidade e impermeabilidade.

Outro fator importante a ser destacado é a implantação de infraestruturas que facilitariam de maneira significativa o transporte dos produtos das cidades de Belém e Manaus para o exterior. Estas cidades eram portuárias e se constituíram em “porta de entrada para a Amazônia”, pois possuíam “posição privilegiada no escoamento da produção do Médio Amazonas e seus afluentes”, tornando-as, com isso, mais competitiva. “Os seringais eram os lugares de produção, e a cidade, o lugar de comércio. A borracha representa o momento mais importante da formação da rede urbana, ainda que incipiente, com o povoamento e a formação de cidades em função dos fluxos econômicos” (CASTRO, 2008, p. 18).

> Belém constituía-se num porto privilegiado por sua posição geográfica, servindo de entreposto aos navios que chegavam ou saíam da região amazônica, transportando mercadorias e pessoas. Durante muito tempo, a borracha produzida no Amazonas e no Acre, saía do Brasil pelas águas belenense. Mesmo após a diminuição da produção da borracha em terras paraenses, a capital continuou com um volume alto de negócios em seu porto, particularmente, em função das partidas de borracha advindas do Acre (CANCELA, 2007, p. 62).

Com a abertura dos portos a navios estrangeiros, a atratividade de Belém cresceu, muitas empresas fecharam suas portas em Manaus e se mudaram para a cidade portuária do Pará, intensificando o processo de urbanização da cidade.

Castro (2008) ressalta que o modelo de povoamento baseia-se nos ciclos econômicos e na lógica do trabalho escravo nas fazendas, no interior, e nas cidades, nas quais se realizam o escoamento da produção, caracterizando o padrão campo-cidade.

A respeito disso, Lefebvre (1991, p. 31-32) argumenta que a separação entre a cidade e o campo toma lugar entre as primeiras e fundamentais divisões do trabalho (a biológica e a técnica). Ela corresponde à separação entre o trabalho material e o trabalho intelectual, pois à cidade cabem funções de organização, direção, atividades políticas, militares e elaboração do conhecimento.

Nesse sentido, Castro (2008) argumenta que as cidades tinham a função de organizar o mercado, fluxos de comércio, exportação, entre outros, e destaca que, até 1940, a grande maioria da população brasileira estava no campo, sendo que, somente em 1960, há uma transformação do movimento demográfico, com fluxos migratórios do campo para as cidades, decorrente do processo de industrialização, a qual se constitui um novo processo de acumulação do capital, conforme demonstrado na tabela 5.

Tabela 5 - Crescimento Populacional e Urbanização no Brasil e na Região Norte, 1940-2000

Ano	Brasil		Região Norte	
	População	% Urbano	População	% Urbano
1940	41.236.315	31,20%	1.462.420	27,70%
1950	51.944.397	36,20%	1.844.655	31,50%
1960	70.070.457	44,70%	2.561.782	37,50%
1970	93.139.037	55,90%	3.603.860	45,10%
1980	119.002.706	67,60%	5.880.268	51,70%
1991	150.367.800	75,00%	9.337.150	57,80%
2000	169.799.170	81,00%	12.900.704	69,87%

Fonte: IBGE, Censos demográficos de 1940 a 2000 (apud CASTRO, 2008).

Dessa forma, as políticas desenvolvimentistas impostas pelo governo federal, nesse período, fruto do processo de expansão da fronteira capitalista no país, para a região amazônica, resultaram num processo de desarticulação da atividade extrativa, causando enormes danos sócio-econômicos e ambientais às populações tradicionais.

O aumento das áreas desflorestadas da Amazônia e os resultados desse processo, tais como a erosão do solo e a poluição das águas, têm evidenciado a necessidade de reflexão sobre as formas tradicionais de uso da terra, paralelo à formulação de perspectivas que combinem tanto a preservação dos recursos naturais, quanto à elevação e regularidade do nível de renda dos extrativistas.

Para Trindade Junior (1997), coube principalmente ao Estado, controlado pela elite regional, a tarefa de direcionar a atividade econômica, de replanejar a cidade, bem como de criar mecanismos de controle da vida social de seus habitantes, de forma a adequar a organização do espaço urbano às exigências trazidas pelo novo momento econômico.

Esse novo momento, além de gerar um crescimento populacional significativo[45], acarretou em uma série de medidas voltadas para a (re)estruturação do espaço urbano, já que a cidade passou a ter maiores dimensões e relevância, enquanto *locus* de acumulação e conservação da riqueza gerada pela produção gomífera.

Dessa maneira, a riqueza acumulada, associada à aquisição de terras, deixou sua marca na construção de um conjunto arquitetônico – teatro, palácios, palacetes dentre outras edificações – que realçou as influências de estilos e traços próprios da arquitetura francesa. Também, hábitos culturais passaram a tomar como referência valores e comportamentos

[45] Na condição de um dos maiores centros dinâmicos de exportação do látez, Belém, que em 1850 exibia cerca de 20.000 habitantes, chega em 1900 com cerca de 100.000 habitantes. Em 1920, eram 236.402 os que habitavam esse município. Em grande medida, esse incremento populacional na ordem de 1.082%, deveu-se ao deslocamento em massa de nordestinos para a região norte (RODRIGUES, 2000).

típicos dos franceses mais abastados. Por sua beleza arquitetônica e por seu modo de vida, Belém ficou conhecida como "Paris n'América"[46].

Pode-se afirmar que a intervenção no espaço urbano da cidade marcou historicamente o processo segregatório que, atualmente, ainda evidencia-se em Belém. Logo, o desenvolvimento urbano foi uma condição necessária e estabelecida no período de desenvolvimento industrial no século XX na maioria das capitais brasileiras e, em Belém, não foi diferente.

Ao longo desses anos, a cidade, principalmente um núcleo mais central onde residiam as famílias mais tradicionais e poderosas, passou a contar com uma série de melhoramentos, tais como: ampliação da rede de iluminação pública, de abastecimento de água e esgotos, de telefonia, e de transportes coletivos – os bondes.

A grande expectativa era de que, a partir desse momento, a cidade, pela criação de uma melhor infraestrutura urbana, atraísse novos comerciantes e investidores interessados em dinamizar as atividades produtivas tradicionais e gerar novas. Contudo, a mesma cidade que ostentava o luxo e o ouro proveniente dos negócios bem sucedidos envolvendo a borracha, por exemplo, também era marcada pela evidência de um fenômeno, ainda, bastante atual – a periferização das camadas pobres e sua conseqüente deterioração das condições gerais de vida.

Nesse período, ocorreram vários conflitos tipicamente urbanos, como protesto contra o aumento dos impostos, o aumento de preços dos produtos consumidos pelas classes populares, melhorias salariais, melhores condições de vida e de moradia e outros. As elites dominantes respondiam a essas manifestações via controle social, por meio de políticas e leis restritivas a trabalhadores imigrantes, criando programas sociais integrativos, etc.

A estratégia de segregação e de valorização espaciais passou a ser tão eficiente que as pessoas que não possuíam recursos para reformar suas casas e adaptá-las aos modelos concebidos eram direta ou indiretamente levadas a se mudar para áreas afastadas do centro urbano, que eram locais muitas vezes sem saneamento básico, como por exemplo, as áreas de várzeas, porém estas ainda apresentavam, nessa época, ocupação inexpressiva.

Os setores urbanos habitados pelas camadas populares ou de menor poder aquisitivo e, portanto, que mais precisavam de melhorias e saneamento, ficaram desprovidas de novos investimentos em infraestrutura urbana, uma vez que a maior parte dos recursos financeiros

[46] Também podem ser destacadas as expressivas construções de luxo e modernização da cidade, tais como: a do Palácio Lauro Sodré, do Colégio Gentil Bittencourt, Teatro da Paz (1878), Palácio Antônio Lemos e o do Mercado do Ver-o-Peso (1901).

estaduais e municipais era destinada ao atendimento dos segmentos sociais ligados ao luxo e aos gastos que o comércio da borracha propiciava (FERREIRA, 1995).

Belém avançou o século XX como outras cidades brasileiras, com problemas de administração e de infraestrutura, de políticas públicas e de investimentos. A formação de novos núcleos urbanos e o inchamento dos já existentes seguiu uma lógica que atraiu, repentinamente, trabalhadores oriundos das mais diversas localidades, expulsando-os para a periferia das cidades, tornando seu assentamento e suas condições gerais de vida cada dia mais difíceis.

Com as ocupações irregulares, a falta de uma infraestrutura sanitária e o descaso de sucessivas administrações municipais com a qualidade dos programas/projetos de políticas urbanas, completou-se o quadro de agravamento da miséria social e da degradação ambiental, passando a se constituir em importantes móveis de lutas urbanas.

Na década de 1940, ocorreu a apropriação de grandes extensões de terras, situadas nas imediações do limite da Primeira Légua Patrimonial[47] de Belém, por parte de instituições públicas, tais como: Correios, Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA), Universidade Federal do Pará (UFPA) e Aeroporto; e militares (Marinha, Exército e Aeronáutica), que passaram a se constituir em um obstáculo à expansão da malha urbana. Essa extensa área apropriada pelas instituições ficou conhecida como “cinturão institucional” (FERREIRA, 1995).

Com esse impedimento de crescimento seguindo o espigão principal, a Av. Tito Franco (hoje denominada de Av. Almirante Barroso) (Fotografia 3), as camadas populares passaram a ocupar as áreas de cotas baixas da cidade, que são conhecidas como áreas de baixadas, nas quais a implantação de equipamentos coletivos é dificultada e, quando existe, é extremamente precária.

[47] Área de terra de aproximadamente uma légua (contada a partir do marco de fundação da cidade) doada em 1627 pelo Governo e Capitão Geral do Estado do Maranhão e Grão Pará ao Conselho Municipal de Belém, ficando, a partir desse momento, sob o *Jus Domini* do Governo desse Município. O limite da Primeira Légua localiza-se no atual bairro do Marco, assim chamado por ter sido nele onde foi fixado um marco desse limite (Av. Almirante Barroso com a Av. Dr. Freitas) (CRUZ apud TRINDADE JUNIOR, 1997).

Fotografia 3 – Av. Tito Franco (hoje Av. Almirante Barroso) – Prédio da Escola de Agronomia – Belém-PA

Fonte: Acervo Belém da Saudade (s/d)

Conforme citado anteriormente, as baixadas[48] são áreas alagadas ou alagáveis, que, segundo estudo publicado em 1976, correspondiam a 40% da área urbana do município de Belém (SUDAM apud TRINDADE JUNIOR, 1997), abrangendo mais de 45% da população, distribuída nos diversos bairros da cidade. Essas áreas ficaram conhecidas, principalmente a partir da década de 1960, por serem espaços de moradia das camadas sociais de baixo poder aquisitivo (TRINDADE JUNIOR, 1997).

De acordo com Pinheiro et al. (2007), à medida que os igarapés foram aterrados, surgiram outros bairros compondo a 1ª. Légua Patrimonial. A rigor, as baixadas se constituíram também em áreas onde ocorreram os maiores conflitos fundiários, entre os anos de 1960 e 1970, além das principais intervenções públicas da política habitacional marcada pelas estratégias de remoção e reassentamento. Pode-se dizer que essas estratégias têm sido o principal objetivo das políticas habitacionais até os dias atuais.

Cabe destacar a existência de três grandes vetores de periferização/metropolização da pobreza relacionados à questão da moradia, no período de 1960 a 1990, que, segundo Pinheiro et al. (2007, p. 159), "constata-se uma reprodução simultânea de subespaços físicos e sociais

[48] Trindade Junior (1997), tomando como referência a concepção de espaço de Santos, considera as baixadas – enquanto espaços segregados, socialmente excluídos, com deficiência e insuficiência de equipamentos urbanos e comunitários – como "espaço sem cidadãos", independentemente das condições do sítio urbano. Nesse sentido, para as pessoas que habitam esses espaços, é negado o direito à cidadania e os meios de consumo coletivo são ausentes ou insuficientes.

marcados pela segregação e pobreza urbana, entre os quais três se destacam: as baixadas, invasões de terras e conjuntos habitacionais"[49].

Esses três grandes vetores relacionados à questão da moradia, das lutas e mobilizações pelo direito de morar na RMB, são:

> 1) As ocupações coletivas na área central da RMB, basicamente nas chamadas áreas de baixadas restritas ao município de Belém, nas décadas de 1960 e 1970 e, em menor volume, nas décadas de 1980 e 1990;
> 2) As ocupações na chamada área de transição após o centro expandido do município de Belém, formação de bairros com famílias removidas das áreas urbanizadas no centro de Belém;
> 3) A área de expansão urbana no sentido nordeste da RMB, envolvendo primeiramente os municípios de Ananindeua e ilhas e, posteriormente, os demais municípios que compõem a RMB. Em Ananindeua e distritos de Belém (Icoaraci e Outeiro), destacam-se as invasões a conjuntos habitacionais (PINHEIRO et al., 2007, p. 159).

Com relação aos movimentos populares, surgiram, nesse período, vários movimentos que organizaram mobilizações, manifestações mais radicais, atos públicos, manifestos de todos os tipos, reivindicando equipamentos coletivos, urbanização de áreas segregadas e regularização fundiária.

Segundo a Comissão de Bairros de Belém (1984), as vitórias alcançadas pelos Comitês foram: isenção das décimas (imposto predial); instalação de postos de abastecimento de gêneros alimentícios de 1ª necessidade, instalação de cooperativas nos bairros, limpeza de ruas, abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica, e isenção de taxas escolares. Entretanto, em 1947, há um endurecimento do regime que governava o País, com uma perseguição a toda iniciativa de luta e resistência das camadas populares, com isso, os Comitês Democráticos Populares (CDP) foram desativados.

O modelo autoritário-centralizador de políticas públicas regionais que se desenvolveram na Amazônia (Quadro 6), a partir da década de 1950, com o objetivo de integrar a região ao Centro-Sul, resultou em significativas alterações nos padrões sócio-espaciais de ocupação urbana em Belém.

[49] Historicamente podem-se indicar dois grandes eixos de ocupação urbana: a BR-316, em direção aos municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara, e a rodovia Augusto Montenegro, em direção aos distritos de Icoaraci, Outeiro, Val-de-Cans, Tenoné e Ilhas (PINHEIRO et al., 2007).

Quadro 6 – Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia (1953 a 1988)

Ano	Programas, Projetos e Órgãos Executores	Objetivos
1953	SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia/Presidência da República	Elaborar planejamentos qüinqüenais para valorização econômica da Amazônia
1958	Rodovia Belém-Brasília (BR-010)/Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para articular a Amazônia Oriental ao resto do país
1960	Rodovia Cuiabá-Porto Velho (BR-364)/Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para articular a porção meridional da Amazônia
1966	SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia/Ministério do Interior	Coordenar e supervisionar programas e planos regionais; decidir sobre a redistribuição de incentivos fiscais
1967	SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus/Ministério do Interior	Integrar a porção ocidental da Amazônia, mediante criação de um centro industrial e agropecuário e isenção de impostos
1968	Comitê Organizador dos Estados Energéticos da Amazônia/Ministério das Minas e Energia	Supervisionar estudos referentes ao aproveitamento do potencial energético
	Incentivos Fiscais/SUDAM	Promover investimentos na região, por meio de deduções tributárias significativas
1970	PIN – Programa de Integração Nacional	Estender a rede rodoviária e implantar projetos de colonização oficial nas áreas de atuação da SUDENE e SUDAM
	Proterra – Programa de Redistribuição de Terras e Estimulo à Agroindústria do Norte e Nordeste	Promover a capitalização rural
	Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Ministério do Interior	Executar a estratégia de distribuição controlada de terra
1974	Polamazônia – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia/Ministério do Interior, Agricultura e Transporte	Concentrar recursos em áreas selecionadas visando o estímulo de fluxos migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infraestrutura urbana.
1980	Getat – Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins Gebam – Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas SGCS/PR	Regularização fundiária, discriminação de terras e distribuição de títulos
	PGC – Programa Grande Carajás Seplan/PR	Explorar de forma integrada, em grande escala, recursos minerais e agroflorestais da região
1981	Polonoroeste/Ministério da Agricultura, Transportes e Interior	Pavimentar a BR-364; promover a colonização
1985	PCN – Projeto Calha Norte SGCSN/PR	Oficialmente, assegurar a soberania nacional, fiscalizar a circulação e assistir índios
1987	Projeto 2010/Ministério das Minas e Energia, Eletronorte	Implantar rede hidrelétrica para estimular o desenvolvimento industrial da região
1988	Programa Nossa Natureza/Ministério do Interior, SA-DEN/PR	Oficialmente, rever legislação ambiental para a região e zoneamento agroecológico na Amazônia

Fonte: Becker (1994).

Com a construção da rodovia Belém-Brasília, facilitou-se a inserção de grande contingente migratório estimulado pela promessa de terras abundantes e de fácil acesso, tendo em vista a garantia da força de trabalho necessária à implantação dos grandes projetos.

Desse modo, a Amazônia consolidava seu papel como fronteira de expansão da acumulação, por meio da implantação de projetos destinados à exploração de recursos minerais, à extração de recursos naturais (como os projetos de empresas madeireiras), às produções agropecuárias e agro-industriais, às linhas de montagem industrial, etc.. (SOUZA, 1992, p. 21-22).

Para Becker (1994), a fronteira não é um fenômeno isolado. Ela é definida em relação a um espaço estruturado e sua potencialidade alternativa é circunscrita a limites impostos pela formação social em que se situa. A expansão da fronteira amazônica só pode, portanto, ser compreendida a partir da inserção do Brasil no sistema capitalista global do pós-Segunda Guerra Mundial, em que o capitalismo atua no espaço planetário, mas os Estados Nacionais conservam sua função de controle e hierarquização, constituindo-se agentes primordiais na produção do novo espaço.

Assim, o crescimento da cidade de Belém e das demais capitais amazônicas expressa, por um lado, a criação de novas atividades urbanas pelo Estado e pelas empresas privadas e, por outro, a profunda decadência e transformação das atividades agropecuárias e extrativistas, que passam a desencadear correntes migratórias no sentido rural-urbano, definindo formas marcantes de apropriação do espaço da cidade e de constituição de sua paisagem, como por exemplo a produção de favelas (CORRÊA, 1989).

Segundo Trindade Junior (1997), a produção do espaço belenense é influenciada por programas de renovação urbana e pelo papel das camadas populares. Nesse sentido, os principais agentes do processo de produção do urbano passam a ser, além das camadas populares, o Estado e o capital imobiliário, que exerceram uma ação mais expressiva na organização espacial.

De acordo com a CODEM (1987), o crescimento demográfico, que ocorreu em Belém desde a década de 1950, deu origem a quatro tipos de ocupação do espaço: a verticalização; a ocupação dos centros de quadras por meio da propagação de vilas e passagens[50], aumentando a densidade populacional das terras firmes ou terraços e substituindo a vegetação pelas construções urbanas; a ocupação das áreas além do cinturão institucional por meio de conjuntos habitacionais, de indústrias e de habitações periféricas de baixo padrão construtivo; e a ocupação das planícies de inundação da cidade.

[50] Vilas: conjunto de pequenas habitações independentes, em geral idênticas ou de mesmo padrão habitacional e disposta de modo a formar rua ou praça no interior de quadras.
Passagens: denominação aplicada às vias com largura compreendida entre 4 e 8 metros (CODEM, 1987).

Com a ultrapassagem do “cinturão institucional”, a malha urbana se expandiu para a Segunda Légua Patrimonial[51], seguindo o eixo das rodovias BR-316 e Augusto Montenegro, ocupando áreas vizinhas (Ananindeua, Marituba e Benevides).

Entretanto, mesmo com a ultrapassagem do cinturão, os investimentos urbanos e os empregos ficaram restritos às áreas centrais, principalmente nos bairros de Nazaré e Comércio, na Primeira Légua Patrimonial. Assim, o capital imobiliário ganhou importância e avançou os processos de verticalização nessas áreas. Esse processo exigiu a ampliação e a renovação de serviços urbanos e de infraestrutura, aumentando ainda mais a valorização desses espaços em detrimento do restante da cidade, onde se ampliaram as necessidades de infraestrutura urbana, principalmente nas baixadas.

As baixadas são caracterizadas, segundo Trindade Junior (1997, p. 28), de acordo com as condições socioeconômicas de seus habitantes e são configuradas pela precariedade de moradia e dos equipamentos coletivos:

> A população dessas áreas caracteriza-se pela falta de qualificação profissional e baixo nível socioeconômico, enfrentando, conseqüentemente, sérios problemas de empregos e subempregos, acrescendo-se a isso grande número de elementos que compõem os grupos familiares residindo em reduzidos cômodos habitáveis, sem condições de higiene e conforto, refletindo-se essa situação na saúde da comunidade.

Trindade Junior ressalta que outras características podem ser somada as condições socioeconômicas, tais como:

> 1) Áreas de habitação subnormal, desordenadamente distribuídas e que obstruem, não o raro, o escoamento hídrico, em face do deficiente sistema de macro drenagem existente;
> 2) Com um sistema viário deficiente o que impossibilita o desenvolvimento do tráfego normal da cidade e prejudica os serviços de transporte coletivo destinado ao atendimento dessas populações;
> 3) A circulação interna de pedestres, nas áreas de baixadas, se faz de forma precária, em geral, através de estivas de madeira quase sempre em péssimo estado de conservação;
> 4) O transporte coletivo que atende as baixadas se limita a circular, dada a falta de condições para tráfego interno, em sua periferia, obrigando os moradores de tais áreas a realizar, por vezes, grandes deslocamentos diários, a pé, até os pontos de ônibus;
> 5) A impossibilidade de implantação de sistemas de água potável, de esgotos sanitários e de coleta de lixo;

[51] Corresponde a outra légua acrescentada à Primeira Légua Patrimonial no final do século XIX, doadas pelo Governo do Estado, mas que, diferentemente da outra doação, não chegou a ser delimitada (TRINDADE JUNIOR, 1998, p. 104).

> 6) A impossibilidade de distribuição de energia elétrica através de redes de alta tensão, e por fim;
> 7) A carência de equipamentos urbanos de educação e saúde obriga o deslocamento da população que deles necessita para áreas de cotas mais altas (ABELÉM apud TRINDADE JUNIOR, 1997, p. 28).

O referido autor argumenta também que as baixadas são consideradas “espaços sem cidadãos”, pois o valor do homem está relacionado ao local onde habita, ao qual é negado o direito à cidadania. “Seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende da sua localização no território. Seu valor vai mudando [...], para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade” (TRINDADE JUNIOR, 1997, p. 29).

As baixadas foram ocupadas por famílias de baixo poder aquisitivo, oriundas do interior do Estado e de outros Estados, em especial do Nordeste, que, seja pela expulsão acarretada pelas secas ou pelo processo de expansão capitalista na Amazônia e seus discursos ideológicos de oportunidade de emprego e melhores condições de vida, deslocaram-se para a cidade em busca de satisfazer às suas necessidades emprego e de moradia, ocupando as áreas alagadas, bastante segregadas, com grande densidade demográfica e com base na autoconstrução de moradias (tipo palafitas) em terrenos públicos e/ou impróprias para ocupação edificada.

Sendo assim, essas famílias, migrantes ou não, para sobreviver na cidade buscaram soluções de moradia principalmente sobre o alagado ou em trechos distantes, passando o cinturão institucional, ampliando a periferia da cidade. Assim, construíram casas de madeira sobre estacas (Fotografia 4), cujo acesso era possível por meio de estivas (pontes de madeira) ou aterravam as áreas com material fornecido pela Prefeitura ou conseguindo por ela própria, tais como: caroço de açaí, bagaço de cana, serragem de madeira e casca de castanha-do-pará.

Fotografia 4 - Casas de madeira construídas sobre estacas (Vila da Barca – Belém-PA)

Fonte: SEHAB (2010).

Também, procuravam resolver sua necessidade por serviços de forma alternativa por meio de ligações clandestinas de energia e água, e, na grande maioria das vezes, de utilização dos igarapés como esgoto e depósito de lixo. Estes fatores criaram uma situação em que as condições de habitabilidade estavam muito baixas dos parâmetros mínimos satisfatórios, gerando um quadro de pobreza, doenças e baixa perspectiva de vida, agravados pela ausência de efetivas ações governamentais voltadas ao enfrentamento da segregação social.

> O migrante ao chegar a cidade vê dissipada sua ilusão de liberdade de opção pelo emprego que mais lhe convêm ou agrada. Na verdade, não é apenas o direito e opção que não tem, muitas vezes não encontra nenhuma chance de obter um emprego no mercado formal de trabalho. Recorre, então, ao mercado informal, de qualquer forma a cidade lhe oferece maiores vantagens do que o campo em termo de oportunidade de educação, assistência médica e também de trabalho, desempenhando diversas atividades, nas quais geralmente tem a participação de toda a família (ABELÉM, 1989, p. 21).

Destarte, a partir do crescimento acelerado da cidade em direção às alagadas, agravam-se os problemas sociais; a escassez de terras na área central, o seu alto custo e a conseqüente especulação imobiliária; a proliferação de doenças; e as pressões exercidas pela população, principalmente na época de chuvas, foram fatores que conduziram o poder público a intervir de forma sistemática, inicialmente, por meio da instalação do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), com o objetivo de intervir nas baixadas por meio de um programa de construções de canais, iniciado em 1962, na bacia da Tamandaré, estendendo-se até 1967. Nessa mesma década, tiveram início as obras de saneamento do

Canal das Almas (atual Av. Visconde de Souza Franco), como parte do programa de combate às doenças endêmicas (TRINDADE JUNIOR, 1997).

Na década de 1970, percebeu-se o crescimento e a expansão urbana do município por meio de unidades imobiliárias cadastradas em sua área urbana, segundo levantamento do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM)[52], naquele ano, estavam cadastrados 120.000 unidades habitacionais e, em 2000, existiam 362.064 cadastros (CODEM/CTM), o que reflete na taxa de urbanização, a qual atinge cerca de 99,53%, segundo dados de Censo/2000.

Historicamente, o fluxo migratório da referida década trouxe conseqüências negativas no que concerne a questão da moradia no município de Belém, uma vez que as áreas alagadas conhecidas como baixadas foram ocupadas, proporcionando uma condição de moradia subumana.

O principal motivo de ocupação desses espaços foi a necessidade de moradia e o fácil acesso a cidade, além da ausência de taxas e tributos, já que nessas áreas os serviços e equipamentos urbanos são quase que inexistentes, acarretando no agravamento da segregação e fragmentação do espaço urbano.

Entretanto, faz-se necessário enfatizar que a urbanização amazônica não é fruto somente da migração para a região e/ou aumento do número de cidades, mas está vinculada a outros dois fatores: 1) refere-se ao modo de integração econômica do espaço; e 2) trata-se da ordem ideológica e cultural responsável pela introdução na região de normas e costumes.

Constata-se, assim, que houve uma ampla intervenção econômica na região, gerando transformações nos contextos sociais, políticos, econômicos e culturais, produzindo uma nova (re)configuração do espaço amazônico. Esse processo de ocupação causou a modificação do padrão de circulação existente, vinculada à rede dendrítica (BECKER, 1994).

A abertura da malha rodoviária e fluvial implicou na multiplicação de povoados e vilarejos na região amazônica. Nesse sentido, Belém e Manaus assumiram a posição de metrópoles regionais. A política de incentivos fiscais atraiu empresas transnacionais para a região, intensificando o fluxo migratório que formaram núcleos de povoamento próximo aos grandes investimentos e as margens das estradas. Todavia, as indústrias que se instalaram na região não absorveram o grande contingente populacional, acarretando no aumento do desemprego e, conseqüentemente, da pobreza na região.

[52] TCM é um sistema de dados municipais de natureza alfanumérica e gráfica (mapas e imagens), organizados de maneira a possibilitar a visualização de informações por meio de mapas temáticos, tabelas e relatórios, que reúne dados básicos essenciais ao planejamento e acompanhamento da gestão municipal.

Nesse sentido, iniciou-se em Belém uma série de pressões para desapropriação, seja para fins de programas de governo de renovação urbana; seja para atender a pressões da população que reclamava pelo direito de morar; seja para atender a interesses de proprietários (ABELÉM, 1988).

Segundo Abelém (1988), inicialmente, a luta pela posse de terra urbana em Belém se deu de forma isolada e a população envolvida reagia em cada caso, sem plena consciência de que seus problemas eram comuns à moradores de outros bairros, como era o caso da área dos Correios, no bairro da Marambaia, cuja luta pela desapropriação iniciou-se em 1970, e o de expulsão dos moradores das terras da Aeronáutica, no bairro da Sacramenta, em 1972. A partir daí os conflitos se alastraram por vários bairros de Belém.

> Os anos 1970 foram marcados em escala nacional por uma forte crise política que se abateu sobre o regime militar em vigência, o que proporcionou a abertura de mais espaços para a sociedade civil se organizar, trazendo para o cenário político, atores que passam a redefinir-se, a reconhecer-se mutuamente, a decidir e a agir em conjunto, apresentando-se como novo sujeito social no interior dos movimentos sociais (CRUZ, 1994, p. 65).

Foi nesse cenário de conflitos sociais, oriundos da segregação sócioespacial, e de luta pela moradia que surgiram as organizações comunitárias e movimentos em defesa da reforma urbana, nos quais foram gerados processos de reivindicações coletivas em torno do direito de morar.

Essas reivindicações em Belém ganharam expressividade a partir da década de 1970[53], devido às várias formas de organização popular que passaram a surgir, reivindicando demandas específicas como: saneamento básico, creches, escolas, transportes, postos de saúde, habitação, dentre outras.

Dessa forma, a luta pela posse de terra e pelos serviços básicos de infraestrutura, saúde e educação, implementou formas de constituição e empoderamento pela base, na práxis cotidiana, dando origem à constituição de novos agentes sociais coletivos e de identidades.

Conforme Souza (1990), de 1964 a 1974, a política do Estado Nacional brasileiro foi, sobretudo, uma política de resistência e opressão às camadas populares e se expressou por meio de prisões, suspensão dos direitos políticos, cassação de mandatos, controle político e

[53] A participação popular sempre esteve presente, desde a colônia portuguesa até hoje na Amazônia, com as manifestações e demandas de ações ou políticas governamentais por parte dos grupos sociais excluídos, por exemplo em Belém. Nessa perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicatórias, definidas pela conjuntura política, social e econômica que se encontram os atores sociais envolvidos.

repressivo das organizações populares e, sobretudo, arrocho salarial. O Estado se afastou cada vez mais das camadas populares pelas medidas arbitrárias que tomou ante a problemática urbana.

No entanto, as condições objetivas de periferização das cidades e da pauperização de suas classes populares favoreceram que as lideranças e organizações populares, formadas com propósitos religiosos, tornassem-se o único canal de expressão das reivindicações por melhores condições de vida, frente à política de exclusão adotada na época que alijava um número significativo da sociedade, devido à negligência do Estado em desenvolver sua função, ou seja, gestar políticas sociais de consumo coletivo.

A igreja católica passou a incentivar a organização de moradores em Belém, conscientizando-os de seus direitos e fomentando a atuação política das bases, contribuindo, dessa forma, para o fortalecimento das organizações populares[54].

Além da igreja católica, outros atores colaboraram para a fomentação das organizações populares em Belém, tais como: a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)[55], que desenvolveu trabalho de cunho educativo nos bairros, favorecendo, assim, a reorganização de grupos e setores marginalizados; e a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH)[56], que passou a dar apoio e a incentivar os movimentos populares, contribuindo, dessa forma, para a ampliação das perspectivas de luta.

Dentro desse contexto, a sociedade começou a se organizar por meio dos Centros Comunitários (CCs) e Associações de Moradores (AMs) de vários bairros de Belém, que passaram a dotar uma política de mobilização com o objetivo de lutar contra a situação de exclusão a qual estavam submetidos.

As principais lutas desenvolvidas pelas organizações populares, no período de 1970 a 1979, foram marcadas pela articulação dessas por meio de Encontros de Comunidades, que oportunizaram as lideranças trocarem experiências de trabalho e decidirem os rumos de suas

[54] Com o surgimento de várias Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ala progressista da igreja católica, houve uma emergência e proliferação de organizações comunitárias, pois, além de contribuir no processo de formação política das lideranças, passaram a ser consideradas como "canteiros" de onde os movimentos sociais "colhiam" as lideranças, bem como espaço para denúncia e questionamentos das práticas políticas autoritárias implementadas pelo regime militar.

[55] A FASE foi fundada no ano de 1964 e teve, num primeiro momento, o papel fundamental de prestar assessoria técnica aos grandes projetos de desenvolvimento na Amazônia; posteriormente, passou a promover assessoria político-pedagógica a várias organizações populares, através da capacitação de lideranças em vários bairros de Belém (CRUZ, 1994).

[56] A SPDDH surgiu no ano de 1977 e era composta por setores heterogêneos da sociedade, como exigência da luta contra a falta de informação da sociedade sobre os seus direitos políticos e sociais, como também das arbitrariedades e abusos sobre os direitos humanos no governo ditatorial da época.

lutas pela posse de terra, por aterro, por construção de escolas, por água, postos de saúde, entre outros.

A realização desses encontros permitiu uma maior conscientização dos movimentos populares, que promoveram a ruptura com a imediaticidade, passando a executar uma política de reivindicação em âmbito maior frente à política adotada pelo Estado.

Em 1973, a intervenção pública nas baixadas é retomada, por meio de uma proposta global que visava intervir no conjunto formado pelas bacias hidrográficas. Assim, foi necessária a assinatura de um convênio entre o DNOS, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Governo do Estado, que deu origem à "Monografia das Baixadas de Belém" (TRINDADE JUNIOR, 1997).

No ano de 1976, a Prefeitura Municipal de Belém (PMB), o DNOS, a SUDAM e o Governo do Estado firmaram outro convênio, instituindo-se, desse modo, o Programa de Recuperação das Baixadas (PRB), que tomou duas direções complementares: uma compreendeu o Plano Global, que envolve estudos, levantamentos e projetos visando atingir todas as áreas de baixadas, e a outra o Plano de Ação Imediata (PAI), visando viabilizar as obras do DNOS no Igarapé São Joaquim, na área do Una. Este último seria uma experiência piloto de orientação para outras obras de drenagem urbana (TRINDADE JUNIOR, 1997).

O Programa de Recuperação das Baixada transferiu os moradores da área do Barreiro para o Conjunto Promorar e Providência. Entretanto, esta população teve suas moradas financiadas pelo Sistema Nacional de Habitação e como não puderam arcar com os custos desse sistema acabaram retornando à área de baixadas.

Abelém (1989) ressalta que o Programa foi executado sem que as famílias pudessem decidir o seu destino, não sendo ouvidas nos aspectos relativos à remoção, ao novo local de moradia, o que demonstra o nível de imposição do planejamento urbano sobre a camada pobre da sociedade residente naquela área de baixada, fator este que, posteriormente, levou ao fracasso do programa. Segundo Trindade Junior (1997), a partir desse momento foram realizadas várias intervenções do poder público em áreas alagadas, sendo, no entanto, de caráter esparso e não globalizantes.

Nesse sentido, percebe-se que, apesar dos avanços dos movimentos populares, uma total ausência da participação popular nas tomadas de decisões em relação a tais projetos, evidenciando, assim, outros interesses em jogo, principalmente o econômico, já que os benefícios sociais, tidos como justificativa primeira do programa, tinham, na verdade, papel secundário.

Ambas experiências, em que pese os benefícios em infraestrutura para as áreas atingidas, a intervenção esteve pautada pela ação racionalizadora do planejamento, ficando a população na condição de objeto e não de sujeitos das ações desenvolvidas. "[...] A política urbana implementada tendeu a reforçar a supremacia do espaço abstrato sobre o espaço social, contribuindo para a reprodução das desigualdades sociais" (SOUZA, 1992, p. 75).

Em 1977, os conflitos pela posse de terra se acirraram entre moradores, Estado, latifundiários urbanos e imobiliários, devido ao aumento do número das ocupações de terras, principalmente nos bairros da Cremação, Jurunas, Terra Firme, Pedreira, Sacramenta, Benguí, Marco e Una, sendo que estes conflitos provocaram a expulsão, derrubada de casas, repressão policial e prisões[57]. Essa experiência levou os movimentos populares a se organizarem ainda mais e lutarem em defesa de um pedaço de terra para morar.

Constituindo-se em sujeitos coletivos, os movimentos populares unificaram-se na luta pela posse da terra, lançando a Campanha pelo Direito de Morar que envolveu vários bairros da cidade, como Jurunas e Sacramenta. Essa prática culminou com o fortalecimento das organizações e com a criação da Comissão de Bairros Pobres de Belém, que mais tarde passou a ser chamada de Comissão de Bairros de Belém (CBB), em 28 de janeiro de 1979. E era uma entidade federativa que formaliza a articulação dos centros comunitários e associações de moradores voltada para os problemas da terra e contra a violência policial.

> Como se vê, o movimento popular de Belém, desde seu surgimento após o golpe militar, realizaram ações articulando formas de organização mais permanente com outros, em termos de campanhas e movimentos mais gerais, buscando fortalecer a concretização de suas demandas (CRUZ, 1994, p. 85).

De acordo com Cruz (1994), a CBB[58] possuía maior inserção nos bairros onde as contradições sociais e os conflitos eram mais explícitos. Sua principal bandeira de luta era pelo direito de morar. Desse modo, passou a coordenar grandes mobilizações e atos públicos para encaminhar as lutas por melhores condições de vida.

Esse fato ocasionou em um aumento significativo na estruturação do movimento popular em Belém. Os sujeitos sociais, que emergiram nesse momento histórico, ganharam mais legitimidade e representatividade política nas lutas pelo direito à cidade e à cidadania.

[57] Outro movimento importante, nessa época, foi a "revolta" ou "guerra da poeira" que emergiu em várias ruas de Belém, para evitar o trânsito de carros e coletivos que levantavam poeira, provocando problemas de saúde aos moradores (CBB, 1984).

[58] A estrutura interna da CBB foi concebida inicialmente através de três representantes por bairro, participantes da luta, que integraram sua composição por dois anos, até que se realizasse um Congresso para eleger sua diretoria. A CBB congregava cerca de 50 entidades comunitárias naquela época (CRUZ, 1994).

Os movimentos populares ultrapassaram o imediatismo de suas reivindicações, transformando suas carências em direitos de cidadania e ganhando significado de uma luta pela reabertura do social como uma nova alternativa política, desencadeando formas de atuação política e ampliando o espaço da cidadania no âmbito social e político. Esse processo é intermediado pelo Estado e por diversos agentes de produção do espaço urbano, mediante contradições e ambigüidades.

Num outro enfoque, Cruz (1994) remonta que a luta pelo direito de morar em Belém, interferiu no processo de organização espacial da cidade, a partir de uma lógica própria dos moradores, com os processos desencadeados por meio das diferentes lutas originadas nos locais de moradia, especificamente nas ocupações[59].

Nessa luta, a relação com o Estado foi alterada, passando os técnicos estaduais a realizarem reuniões no próprio bairro e a contar com a participação e fiscalização da sociedade nas demarcações dos lotes, nas decisões a serem tomadas, nos pagamentos a serem efetivados (ABELÉM, 1989).

Apesar das vitórias, diversos conflitos continuavam latentes, permanecendo várias questões pendentes em quase todos os bairros. Os movimentos populares permaneciam se organizando, lutando em busca de solução para os seus problemas que, no primeiro momento eram mais restritos a questões da posse da terra, depois passaram a ser mais amplo, tais como: água, energia, escola[60], posto de saúde, vias de acesso, feiras, supermercados e saneamento básico. Sendo assim, esses movimentos populares de Belém partiram para um trabalho mais abrangente, conscientizando a sociedade da necessidade de participação e exigindo do governo não só soluções imediatas, mas, também, a participação na gestão da cidade, mesmo que dentro de certos limites.

Todavia, o Estado passou a utilizar-se das organizações de bairros para viabilizar suas políticas, por meio da cooptação e da criação de entidades "fantasmas", com o objetivo de enfraquecer a luta social, passando a tratar as organizações populares como um instrumento a seu serviço; incentivando, controlando, dividindo e apaziguando-as, na medida em que centralizavam o encaminhamento das demandas e atendiam às solicitações, sem, no entanto, nada mudar estruturalmente.

---

[59] Após vários anos lutando pelo "Direito de Morar", os movimentos populares unificados com a CBB conseguiram relevantes vitórias, como, por exemplo, a desapropriação de três áreas na Sacramenta (Ferro Costa, que foi negociada com a Companhia de Administração do Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (CODEM) por meio do pagamento simbólico de cinco mil cruzeiros na época; área pertencente à Aeronáutica, que foi negociada com o Banco Nacional de Habitação (BNH); e área pertencente ao governo municipal), que retratou a importância da organização para o êxito das lutas, servindo, assim, de incentivo para os demais bairros.

[60] Essa luta desdobrou-se na campanha "Escola para Todos".

Sendo assim, evidencia-se que a presença do Estado por meio de políticas públicas de cunho assistencialista, orientada e proposta pelo Governo Federal, levou ao fortalecimento das práticas de cooptação e clientelismo. Nesse momento, as ações pelo governo serviram mais como estratégias políticas, do que proporcionaram melhoria da qualidade de vida da população.

Em 20 de outubro de 1985, surgiu a Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FMCCAM), atualmente identificada pela sigla FEMECAM, como forma de articular as entidades comunitárias dissidentes da CBB e outras novas criadas com o incentivo do governo.

Essa federação era apoiada pelo Estado, fruto da cooptação e do clientelismo, e usava o discurso da participação e democratização do governo, afirmando que havia necessidade de um gerenciamento mais eficiente do movimento popular nas reivindicações junto ao governo, pois a CBB, além de não estar correspondendo, tinha uma preocupação mais política-partidária (MORAES, 1997).

> Desde o I Congresso, a Federação sempre teve muito apoio dos órgãos estatais e municipais, de entidades particulares e de algumas empresas. Por exemplo, no I Congresso nós tivemos um apoio muito grande do governo do Estado e da Prefeitura Municipal, na gestão Coutinho Jorge que nos deram muito apoio. Do Governo do Estado recebemos um carro com motorista a nossa disposição para realizarmos o nosso trabalho, a Prefeitura arcou com os cartazes a parte da alimentação, a outra foi o governo do Estado, através do pagamento do local para a realização do congresso, além do apoio das empresas de ônibus que deslocaram a cada bairro de Belém um veículo para conduzir as congressistas (CRUZ, 1994, p. 111).

Esse tipo de posicionamento reflete o interesse que o Estado, materializado pelas administrações públicas, tem de se legitimar, bem como a falta de maturidade da entidade em questionar as ações e estratégias do Estado.

Segundo Pinheiro et al. (2007), a partir da década de 1980, com os projetos de macro e microdrenagem das bacias hidrográficas, o Estado avançou na intervenção das políticas públicas de saneamento e reestruturação urbana das baixadas, acarretando a remoção de seus moradores para áreas mais distantes do núcleo urbano e a oferta de novos espaços infraestruturados ao mercado imobiliário.

Além disso, com a falta de investimento em políticas de habitação popular, ampliam-se o déficit habitacional e os conflitos fundiários pela terra de morar. As famílias expulsas das baixadas e os imigrantes de outros municípios encontram na prática das ocupações coletivas

terras ociosas, a alternativa para suprir a carência de moradia, indicando um segundo vetor de periferização da população de menor poder aquisitivo (PINHEIRO et al., 2007).

No âmbito municipal, em 1986, foi criada a Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), com o objetivo de sanear e drenar as áreas de baixadas, passando a desenvolver ações que visavam não mais projetos de remoção e abertura de canais, e sim, uma tentativa de melhorar as condições de vida nas áreas alagadas por meio dos serviços de drenagem, macrodrenagem, terraplanagem, revestimentos asfálticos, calçadas e outros. Nesse contexto, desenvolveu-se o Projeto Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada (CURA), que foi executado nos bairros do Marco e Pedreira (TRINDADE JUNIOR, 1997).

A partir de 1987, foi desenvolvido, pela PMB, o Programa de Recuperação das Baixadas (PRB), sendo eleita como prioritária a Bacia do Una. Esse programa possuía um prazo inicial de quatro anos e incluía obras viárias e de saneamento em uma área de 3.644 hectares, envolvendo nove bairros de Belém (TRINDADE JUNIOR, 1997).

É nesse cenário que a CBB passou a se preocupar em redimensionar sua intervenção política, pois começou a admitir a importância em ocupar os espaços institucionais, como por exemplo, o Comitê de Assessoria ao Programa de Macrodrenagem da Bacia do Una, procurando interferir no desenvolvimento do programa, apresentando propostas com base nos debates desenvolvidos junto às suas entidades (CRUZ, 1994).

Por sua vez, a FEMECAM também procurou rever sua postura e estratégia junto ao governo, já que percebeu que, com a mudança nas administrações municipal e estadual, nem sempre teve reconhecida sua importância como interlocutora.

Nesse sentido, as duas entidades buscaram uma intervenção mais forte na defesa das causas populares e, principalmente, frente as novas demandas que exigem maior qualificação do movimento popular, com o objetivo de proporem alternativas em relação à ação estatal e para a continuação da luta por uma cidade democrática.

Na década de 1990, os movimentos ligados à luta pela moradia em Belém tiveram conquistas importantes, conseguindo se engajar na luta pela reforma urbana, participando na elaboração do Plano Diretor da Cidade, além de estarem à frente na defesa e nas negociações de leis de Políticas Habitacionais e de Desenvolvimento Urbano, demonstrando a importância dessas políticas para a melhoria da qualidade de vida da população e, principalmente, buscando garantir a participação popular na gestão de controle das políticas públicas.

O Plano Diretor de Belém, elaborado em 1991 e tornado lei em 1993 (Lei nº. 7.603 de 13/01/1993), definiu e traçou diretrizes à política urbana e ao sistema de planejamento e gestão da cidade. Além disso, teve como pressuposto básico a implementação de instrumentos

que pudessem combater a pobreza urbana, buscando alternativas de desenvolvimento que superassem suas contradições, colocando a sociedade civil como agente principal desse processo.

O Plano Diretor garantiu conquistas importantes, tais como: solo criado; imposto predial e territorial progressivo no tempo e no espaço; usucapião especial do imóvel urbano; zonas especiais de interesse social (ZEIS); fundo de desenvolvimento urbano; transporte coletivo; saneamento; e a participação popular viabilizada por meio da regulamentação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (CONDUMA), dos Conselhos Setoriais e dos Conselhos Regionais.

De acordo com Moraes (1997), no final de dezembro de 1991, iniciaram-se debates em torno do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una (PMBU), suscitados por várias entidades do movimento popular, sindical e categorias profissionais.

A partir desse momento, os movimentos populares tomam como pontos de discussões o Plano Diretor Urbano (PDU) e o Projeto de Macrodrenagem, além de dar início a mobilizações que visavam à obtenção de maiores informações acerca de outros projetos de urbanização das baixadas de Belém, anunciadas pelo poder público estadual e municipal[61].

> O movimento popular sentiu-se desafiado a buscar uma estratégia de intervenção que fosse além das iniciativas até aquele momento efetivadas. Constatou-se a necessidade de articular os diversos atores sociais que atuam no enfrentamento da questão urbana, como associações de moradores, entidades de assessoria, sindicatos, federações de bairros, com o objetivo de redimensionar suas ações unificando-as e potencializando-as em favor das classes populares. [...] Duas grandes questões passaram a orientar as ações desenvolvidas pelo movimento popular de Belém: a) fazer com que o projeto do Plano Diretor, em tramitação na Câmara Municipal, voltasse a ser discutido com a população antes de sua aprovação; b) intervir no Projeto de Macrodrenagem do Una, dada sua efetivação, em curso, sem maiores esclarecimentos e sem participação dos moradores das áreas atingidas. (SOUZA, 1992, p. 64).

Diante desse contexto, foi instalado no dia 08 de fevereiro de 1992, o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU), possuindo sua origem vinculada à necessidade de uma intervenção mais qualitativa dos setores populares no processo de elaboração e aprovação do PDU de Belém, assim como discutir o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una e o seu processo de remanejamento de famílias.

[61] O governo estadual estava anunciando o Projeto “Comunidade com Dignidade”, com o objetivo de urbanizar as áreas de ocupação de Belém e Ananindeua. O governo municipal estava iniciando, em 1991, a execução do Projeto de Microdrenagem da Bacia do Tucunduba atingindo um grande número de famílias (FMRU, 1992).

O Fórum configurou-se como uma rede de articulações de diversas entidades urbanas e visava ser um espaço de debates político, de proposição alternativa às políticas públicas e de lutas pela Reforma Urbana[62], onde as diversas organizações da sociedade civil se uniram pela conquista de seus direitos básicos como moradia, saneamento, transporte, energia, educação, saúde, e que, nesse momento, apontavam para uma reestruturação geral do espaço urbano fundamentada numa participação popular efetiva.

Para Ferreira (2004), a necessidade da sua articulação se fez por dois motivos: primeiro, pela possibilidade de se tentar a aprovação do Plano Diretor Urbano de Belém antes da revisão acordada anteriormente com a Câmara de Vereadores de apreciação por parte dos movimentos sociais o atendimento de suas demandas; segundo, pela necessária socialização com a sociedade civil dos projetos previstos para serem implementados no campo do saneamento básico nas áreas da Bacia do Una, tanto pelo governo estadual quanto municipal.

O manifesto de criação do FMRU foi assinado por 21 entidades (associações de moradores, centros comunitários, CBB, FEMECAM, sindicatos, CUT, FASE, entre outros), tendo por objetivos os seguintes pontos:

> 1) Lutar pela aprovação do anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Belém;
> 2) Lutar pelo acesso às informações contidas nos projetos de macro e micro drenagem do poder público;
> 3) Propor alternativas ao processo de ocupação urbana que atenda aos interesses da população e soluções, alternativas, que priorizem a equidade nas futuras ações de ocupação e organização do espaço urbano amazônico e regional;
> 4) Democratizar o território, através de maior acesso a terra;
> 5) Distribuir eqüitativamente a habitação, os bens naturais, materiais e os serviços urbanos;
> 6) Lutar pela gestão democrática do espaço urbano;
> 7) Respeitar e estimular as práticas culturais e históricas das identidades construídas pela população;
> 8) Garantir o uso ecologicamente equilibrado e socialmente justo do meio ambiente;
> 9) Priorizar o transporte coletivo nas suas diversas modalidades;
> 10) Efetivar uma política de habitação e saneamento que garanta: construção de habitações populares; realização de urbanização e regularização fundiária, em áreas de baixa renda; estabelecimento de mecanismos que garantam condições mínimas de infraestrutura, água potável, remoção e tratamento dos esgotos sanitários e sistema de limpeza;
> 11) Lutar por uma ampla e real participação popular em todos os projetos e ações pertinentes à reestruturação urbana (FMRU, 1992, p. 55).

[62] Na perspectiva dos setores populares envolvidos no FMRU, a reforma urbana é entendida como garantia da cidade para todos (função social da cidade), na qual a sociedade civil possa intervir em sua construção e ordenamento (gestão democrática da cidade), com equidade de acesso à habitação e infraestrutura urbana (redistribuição de renda) (SOUSA, 1998).

Nesse sentido, o FMRU passou, então, a compor o cenário político municipal, cumprindo funções não mais somente reivindicatórias, mas funções de agente de pressão, de coordenador do processo e de mediador entre os interesses que surgiram nas discussões em torno do Plano Diretor e do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una (FERREIRA, 2004).

> O FMRU incorporou a concepção de ser necessário a participação efetiva da população nos centros de decisão de seus destinos, não apenas no campo reivindicatório, mas também no sentido de propor alternativas às políticas públicas, o que exigia uma atuação qualificada por parte desses movimentos (FMRU, 1992, p. 72).

No tocante a questão habitacional, nos últimos anos dos séculos XX e XXI, a atuação governamental foi voltada para a urbanização e o saneamento básico de áreas de baixadas, com a reassentamento, remoção e/ou remanejamento de famílias que residem nessas áreas, objetivando ampliar o estoque de terras infraestruturadas para o mercado imobiliário, assim como a ampliação de investimentos para melhorar as condições de habitação nas áreas alagadas, que dependem de urbanização, como a realização de infraestrutura física, obras de drenagem, recuperação e abertura de canais. Além disso, outra ação do poder público diz respeito ao processo de regularização fundiária de áreas de ocupação.

Segundo Pinheiro et al. (2007), o processo de ocupações coletivas visando à solução de moradia tornou-se bastante evidente na RMB, uma vez que o problema da moradia se agravou, face ao constante aumento dos preços das terras urbanas dos aluguéis e dos baixos salários e também pela falta de investimento público (setor habitacional) para a faixa salarial de até cinco salários mínimos.

Dessa forma, as classes populares foram, cada vez mais, levadas a ocupar áreas ociosas nas periferias. Estas ocupações coletivas de terras para moradia passaram a representar um foco de resistência da sociedade civil frente ao autoritarismo, imprimindo inúmeras transformações nas relações entre Estado e as classes populares, que de forma organizada e coletiva, ergueram suas casas (autoconstruções) e conquistaram o direito de morar, legitimando as contradições da realidade urbana e colocando o urbano como espaço socialmente produzido na correlação de forças da sociedade (PINHEIRO et al., 2007).

4.2 CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM SÃO LUIS E A QUESTÃO HABITACIONAL

A cidade se constitui em um produto da economia de mercado, assim como um local de acumulação de capital e onde as condições para a reprodução da força de trabalho podem mais plenamente ser realizadas. Conforme ressaltado por Corrêa (1989), os processos sociais produzem forma, movimento e conteúdo sobre o espaço urbano, organizando a produção espacial das metrópoles.

Essa organização caracteriza-se por usos da terra diferenciados, tais como o da área central, áreas industriais e áreas residenciais diversas, e pelas interações, como fluxo de capital, migrações diárias entre local de residência e local de trabalho entre outros. Além disso, a cidade tem um caráter político.

Para Harvey (1980), a cidade é a expressão concreta de processos sociais na forma de um ambiente físico construído sobre o espaço geográfico. Corroborando com essa idéia, Souza (2002) diz que a cidade é o concreto, o conjunto de redes, é a materialidade visível do urbano, enquanto este é o abstrato, entretanto, é o que dá sentido e natureza à cidade.

De acordo com Lefebvre (2001), o urbano expressa determinada forma/conteúdo derivada de contextos histórico-espaciais específicos. Isso implica entender o urbano transcendendo o campo das determinações econômicas, ou seja, concebê-lo como condição, meio e produto ao mesmo tempo, manifestação dos conflitos entre as necessidades do capital em seu processo de (re)produção e as necessidades da sociedade como um todo.

Corroborando com esse pensamento, Carlos (1994, p. 24) afirma que o urbano deve ser pensado em suas múltiplas dimensões:

> [...] se de um lado o espaço é condição tanto da reprodução do capital quanto da vida humana, de outro ele é produto e nesse sentido é trabalho materializado. Ao produzir suas condições de vida, a partir das relações capital-trabalho, a sociedade como um todo (na cotidianidade de seu processo de trabalho), produz o espaço geográfico e com ele um modo de vida, de pensar, de sentir. Assim, pensar o urbano significa também pensar a dimensão do humano.

Reportando-se, também, a discussão sobre o uso do solo urbano, especialmente no que diz respeito ao capital incorporador, pode-se afirmar que em São Luís a produção de moradia é processada por esse tipo de capital, principalmente nas últimas décadas, uma vez que os capitalistas incorporadores articulam a compra de terreno com a finalidade de valorizá-lo, a partir da alteração do seu uso. Além disso, eles articulam agentes imobiliários, agentes

financeiros e promotores de venda, levando em conta as estruturações e transformações do espaço por conta da urbanização e implicações sócio-econômicas das mobilidades das construções, com conseqüências segregativas.

Para uma primeira aproximação do problema da moradia na cidade de São Luís, torna-se necessário uma contextualização histórica do processo de produção e reprodução do espaço urbano.

A Ilha de São Luís, ou a Ilha do Maranhão, localiza-se no domínio da Amazônia, em uma das suas porções mais orientais, a oeste do Meridiano de 44º W, na parte norte do Estado do Maranhão, e limita-se ao norte com o Oceano Atlântico, ao sul com o Estreito dos Mosquitos e Baía do Arraial, a leste com a Baía de São José e a oeste com a Baía de São Marcos (RIOS, 2005).

Com pouco mais de 830 km², ocupando 57% da ilha de São Luís, encontra-se entre os pequenos municípios em extensão territorial, no entanto, possui a maior aglomeração humana e urbana do Estado, com 1.011,891 habitantes e uma densidade demográfica superior a 100 hab/km², sendo, portanto, o mais populoso e densamente povoado município maranhense, conforme tabela 6 (IBGE, 2010).

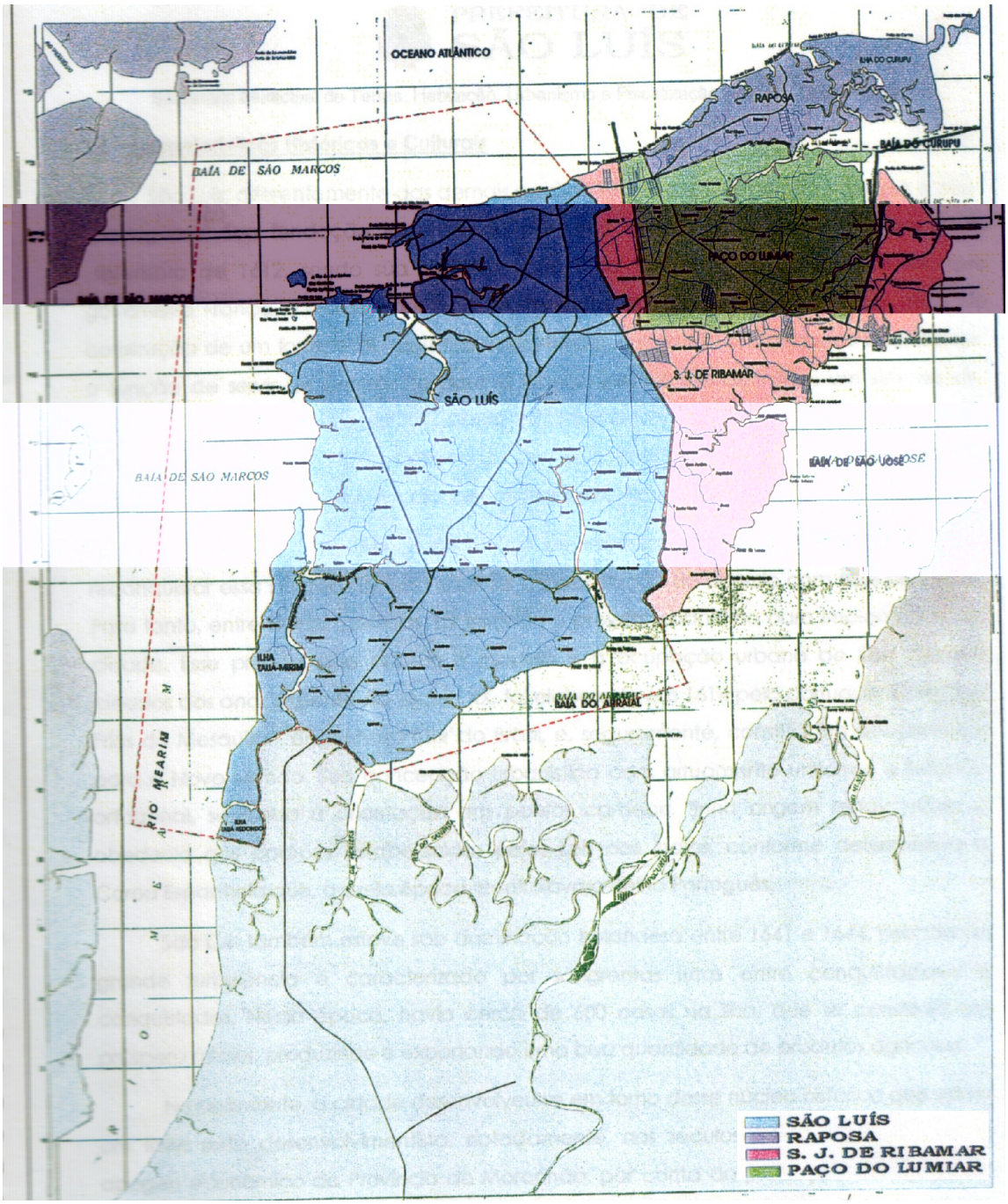
Tabela 6 - Crescimento populacional do município de São Luis

	População Residente		
Recenseamento	**Total**	**Urbana**	**Rural**
1960	158.292	137.820 (87,1%)	20.472 (12,9%)
1970	265.486	205.413 (77,3%)	60.073 (22,7%)
1980	449.877	404.252 (89,8%)	45.625 (10,2%)
1991	695.199	246.213 (35,5%)	448.986 (64,5%)
2000	870.028	837.584 (96,3%)	32.444 (03,7%)
2010	1.011,891	955.620 (94,5%)	56.271 (05,5%)

Fonte: IBGE – Censo demográfico (2010).

A Região Metropolitana de São Luís é composta de quatro municípios, de acordo com a Lei Complementar nº. 038, de 12 de janeiro de 1998: São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, conforme mapa 2.

Mapa 2 – Região Metropolitana de São Luís



Fonte: GEPLAN (2000).

De acordo com Diniz (2007), centrados em um território insular, os municípios de São Luís, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa, embora politicamente independentes, constituem uma área contínua na qual se desenvolve o maior fluxo de relações econômicas e política-administrativas do Estado.

No processo de regionalização, São Luís pertence à Mesorregião do Norte Maranhense, na microrregião da aglomeração urbana de São Luís. O aglomerado urbano da Ilha do Maranhão representa uma conurbação, cuja capital do Estado, São Luís, é a cidade pólo e exerce maior influência, pois desenvolve em torno de si uma expressiva rede de relações sócio-econômicas, além de oferecer um estoque considerável de equipamentos urbanos que a torna um centro regional bastante atraente para outros centros menores.

Na área rural, o município possui uma agricultura voltada à produção destinada ao abastecimento de parte da demanda da capital. Existem ainda pequenos estabelecimentos agrícolas destinados à produção de grãos para a subsistência. Parte da área é destinada ao Distrito Industrial, com indústrias implantadas nos gêneros de bebidas, alimentação, produtos metalúrgicos, cerâmica e o complexo portuário (ALUMAR, Itaqui, CVRD) para exportação de minérios de ferro e manganês, alumínio primário, alumina, ferro gusa e outros produtos e a importação industrializada, minério de alumínio (bauxita), matérias-primas em geral e combustível (RIOS, 2005).

As alterações que vêm ocorrendo na estrutura socioeconômica do município têm sua origem na implantação de grandes projetos industriais que forçaram o aparecimento de indústrias satélites e o revigoramento de serviços de apoio às atividades industriais.

O Governo Estadual e a Prefeitura desenvolveram programas de revitalização do Centro Histórico da cidade, no intuito de fortalecer a indústria do turismo, que tem suas raízes históricas como forte vetor de atração, considerado recentemente pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade.

Para Rios (2005), o perímetro definido pelos tombamentos, em nível federal e estadual, compreende cerca de 35.000 imóveis, em sua maioria, de natureza civil e associados aos períodos colonial e imperial.

Considerada como centro político-administrativo do Estado, a cidade São Luís destaca-se também no setor financeiro, comercial, industrial, turístico e, mais recentemente portuário. Nesse sentido, examinar a questão urbana requer verificar os diversos fatores que contribuem para sua dinâmica, uma vez que a urbanização apresenta um caráter contraditório, pois é dominada pelas relações sociais de uma sociedade desigual, que produz e reproduz no

espaço urbano as disparidades de renda, a exploração econômica, a exclusão, dentre outras mazelas comuns à sociedade capitalista.

A primeira fase da história do Maranhão reporta as lutas pelo território, e a ilha de São Luís constitui-se em uma arena privilegiada onde elas se desenrolam. A ocupação urbana de São Luís se iniciou com a formação de um povoado marítimo fronteiro à baía de São Marcos, no divisor de águas dos rios Anil e Bacanga. Esse povoado que deu origem a cidade de São Luís surgiu nos primeiros anos do século XVII, como afirmação do expansionismo colonizador francês, com objetivo de estabelecer na região a França Equinocial (DINIZ, 2007).

A localização do povoado foi escolhida em função da sua posição estratégica, pois fica em frente a baía de São Marcos, passagem quase que obrigatória para o acesso à Ilha e ao continente, além de oferecer condições para o ancoramento de embarcações e defesa aos ataques por via marítima.

A implantação da cidade pelos franceses ocorre por meio da construção de um forte, e de algumas casas toscas, formando um pequeno núcleo urbano que teria a função de servir de entreposto comercial para a França instituir, em definitivo, um sistema de exploração das riquezas locais.

A implantação de benfeitorias que se iniciava revela algumas das práticas que materializaram a presença e atuação do Estado enquanto agente social, pois são essas "operaciones concretas, que contribuyen a modelar la cuidad" (CAPEL, 1974, p. 19).

Essas operações visando modelar a cidade são resultado do "movimiento de valorización extensiva del espacio", em que o processo de colonização implica a "agregación de una cuantidad de espacio y todo lo que contén, lo que en la práctica significa una adición de factores de producción: fuerza de trabajo, recursos naturales y tierras en general" (CAPEL, 1974, p. 20).

Assim, a cidade de São Luís foi fundada, em 08 de setembro de 1612, pelos franceses Daniel de La Touche e Françoise de Rasilly. Todavia, foi conquistada e incorporada ao domínio português, em 1615. Para tanto, entre outras medidas, os portugueses traçaram o plano urbanístico para implantação da cidade, com a definição do arruamento e orientações para o seu desenvolvimento.

Esse plano, que pautou o modelo e a ocupação urbana de São Luís até meados dos anos sessenta do século XX, foi elaborado pelo engenheiro-mor do Brasil, o português Francisco Frias de Mesquita, em 1616. Sua concepção urbanística, com arruamento uniforme e traçado octogonal, seguindo a orientação dos pontos cardeais, tinha origem renascentista e

obedecia aos padrões estabelecidos pelas *Leis das Índias*, conforme determinava a Coroa Espanhola que, àquela época, controlava o Reino Português (ESPIRITO SANTO, 2002).

O processo de colonização pelos portugueses tinha como objetivo expandir, preservar e controlar as novas colônias que eram estabelecidas no setor setentrional em que os grandes rios se constituíram em porta de entrada. Nesse caso, se configura o interesse do Estado português articulado aos detentores do capital (grupos econômicos ligados ao comércio), que iniciaram uma série de ações, como a ocupação da Amazônia, instalação de fortes e núcleos de povoamento (por exemplo, em Belém no ano de 1616), ampliação de benfeitorias já implantadas, enfatizar a função político-administrativa-militar e o domínio de novos fatores de produção (terra, matéria-prima, mão-de-obra escrava), bem como assegurar o incipiente comércio (ANDRADE, 1984). Contudo, a cidade sucumbiu ainda no decorrer do século XVII, ao domínio holandês.

> Entretanto, assim como acontecera com os franceses, também os holandeses foram expulsos pelos portugueses, decorridos três anos da ocupação, em 1645. É quando se inicia, de fato e em definitivo, a colonização portuguesa da antiga Upaon-Açu, ou Ilha Grande, segundo a denominação tupinambá para a Ilha de São Luís (RIOS, 2005, p. 216).

Cabe ressaltar que São Luís, também, esteve sob dominação holandesa entre os anos de 1641 a 1644. Período de grande turbulência, caracterizado por inúmeras revoltas e envolvendo sangrentas lutas entre conquistadores e conquistados. Naquela época, a estrutura urbana da cidade possuía cerca de 600 casas e se constituía em próspero arraial, produzindo e exportando uma boa quantidade de produtos agrícolas: açúcar, fumo, algodão entre outros. O que certamente aguçava a cobiça dos exploradores.

A ocupação portuguesa desenvolveu, entre 1650 e 1750, as primeiras atividades econômicas organizadas. Essas atividades permitiram a acumulação de renda por pequenos grupos de famílias que alternavam a moradia entre a casa grande do latifúndio e a residência na cidade.

> Elevou-se à categoria de cidade no ano de 1677 e, no decorrer dos séculos seiscentos e setecentos, chegou a disputar com Belém o posto de principal ponto de contato direto da vasta região Norte do Brasil, a qual compreendia, consoante a geopolítica de então, as terras que iam do Oeste do Ceará até a longínqua Amazônia, com o império português (RIBEIRO JUNIOR, 2001, p. 60).

De acordo com Diniz (2007), foram edificadas algumas residências e estabelecimentos comerciais em pontos diversos da cidade e, com a prosperidade das atividades econômicas, uma aglomeração de edificações, com melhores qualidades arquitetônicas, começou a se formar em torno do Largo do Carmo (atual Praça João Lisboa), para mais tarde se estender em direção ao Desterro e à Praia Grande.

Nesse período, eram precárias as condições de serviços públicos e infraestrutura urbana. Somente no final do século XVIII é que foram melhoradas as condições urbanísticas, porém inexistia um plano a ser obedecido e a cidade crescia de forma desordenada.

Naturalmente, a cidade desenvolveu-se em torno desse núcleo histórico que sofreu um forte surto desenvolvimentista, notadamente, nos séculos XVIII e XIX, período de apogeu econômico da Província do Maranhão, por conta da produção de algodão e açúcar. Esse desenvolvimento econômico e cultural que se manteve até o início do século XX, produziu o que hoje é considerado o maior e mais homogêneo conjunto urbano e arquitetônico do período colonial brasileiro, integrando a lista de Patrimônio Histórico Nacional[63], desde 1955.

Em meados do século XVIII, São Luis se constituiu num centro comercial expressivo, com fluxo razoável de mercadorias importadas. Através dos navios de grande porte, chegavam artigos, os mais refinados, vindos da Europa, a fim de atender o requinte da burguesia maranhense. Do mesmo modo, saiam da cidade, grandes carregamentos de produtos cultivados, como arroz, algodão, entre outros (DINIZ, 2007).

A partir de então, o Estado implementou ação sob a forma de capital empreendedor, criando instituições no sentido de incrementar a economia e, por conseguinte, viabilizar os seus interesses.

> Integrado ao sistema mundial de comércio por meio da exportação de arroz, do algodão e de materiais regionais, o Maranhão canalizou para São Luís e Alcântara os principais portos de escoamento, determinando uma circulação de riquezas que promoveu um florescimento cultural e urbano significativo para as duas cidades (ESPIRITO SANTO, 2002, p. 162).

Com a rápida expansão da cultura algodoeira, a Província passou por um processo de enriquecimento que, de forma indireta, veio a melhorar o aspecto arquitetônico da Capital. Edificações com melhores estruturas e acabamento são construídas nos espaços onde, hoje, existem as ruas Grande, Santana, Afogados e suas transversais – como também na zona

[63] Esse imponente conjunto urbano, com seus becos, ladeiras e escadarias, é composto por cerca de 5.000 edificações, entre essas, belos exemplares revestidos de azulejos coloniais. Essa característica fez com que fosse denominada de a "Pequena Vila dos palácios de porcelana", ainda no século XIX pelo viajante francês Avé-Lallemant (1859).

comercial da Praia Grande. Nesse período, duas obras monumentais foram construídas: o Palácio dos Leões (atual sede do Governo Estadual) e o Teatro Arthur Azevedo.

> Data desta época o conjunto urbanístico, de caráter civil, que compõe o Centro Histórico da capital maranhense e se constitui um dos mais representativos e ricos exemplares traçados urbanos e a tipologia arquitetônica produzidos pela colonização portuguesa no Brasil. Na realidade, a tipologia arquitetônica que corresponde aos séculos XVIII e XIX difere, significativamente, das casas em taipa e madeira que caracterizam os edifícios de caráter civil do século XVII: constituem-se sólidas construções de alvenaria, de pedra e argamassas com óleo de peixe, serralheira e cantarias de lioz de origem européia emadeira de lei. De qualquer maneira, os mais representativos exemplares da arquitetura de São Luís datam, sobretudo, da segunda metade do século XIX. Trata-se dos sobrados de fachadas revestidas em azulejos portugueses que se sobressaem como um dos aspectos mais peculiares da construção civil maranhense (RIOS, 2005, p. 216).

Ainda tendo como sustentáculo a cultura algodoeira, a economia maranhense se expandia de tal forma que chegou a alcançar posição expressiva na economia brasileira no início do século XIX. Os efeitos deste fenômeno repercutiram significativamente sobre a cidade de São Luís. As rendas da administração aumentaram, a população urbana se incrementou e os logradouros públicos e os serviços de saúde e educação receberam tratamento mais adequado. Em 1820, cerca de 20.000 habitantes residiam na cidade de São Luís, o que na época representava a quarta concentração urbana do País (RIOS, 2005).

Ao longo do século XIX, a cidade ganhou novo calçamento, ocorreram a implantação do Cais da Sagração (antigo Passeio Público, hoje Avenida Beira-Mar) e a reurbanização das principais praças. Além disso, sucessivas legislações – os Códigos de Posturas – determinam a expansão do modelo urbanístico em malha ortogonal e com dimensões e larguras preestabelecidas, que chegam a ocupar os atuais limites do Centro Histórico (ESPIRITO SANTO, 2002).

Segundo Diniz (2007), a população teve uma participação importante, devido ter sido incumbida de construir as calçadas de suas casas. Essas medidas foram aos poucos sendo reformuladas e aperfeiçoadas, pois os moradores erguiam suas calçadas sem qualquer harmonia com os padrões naturais das ruas. Diante disso, as autoridades estabeleceram novas regras para a pavimentação e calçamento das vias.

Esse processo de melhorias urbanas sempre esteve voltado para o embelezamento da área nobre da cidade (centro), destinava-se, especialmente, às ruas do Trapiche, São João, Palma, Paz, Remédios, locais escolhidos pela burguesia como moradia, enquanto que as

famílias podres estavam sempre afastadas do núcleo central e, conseqüentemente, não eram beneficiadas pelo sistema de serviços.

Nota-se, nesse sentido, que o interesse do capital seleciona e direciona a intervenção do Estado em termos de alocação de infraestrutura e reprodução do espaço, assim como a reprodução das relações sociais, pois as concessões de terras eram dadas às pessoas brancas, livres e que dispunham de maior capital. Estas representavam a nobreza e/ou a emergente classe burguesa. Já para a população de não-brancos (índios e negros), restava morar em áreas mais afastadas em relação à Praia Grande.

No processo de urbanização desse período destaca-se a construção do Cais da Sagração, pois foi uma das obras mais importantes até então realizada. Esta obra levou vários anos para ser concluída (1841 a 1909) e tinha como objetivo solucionar o problema de erosão da barreira onde se encontrava a Praça do Palácio, a qual constantemente sofria os efeitos do processo erosivo provocado pelo mar (DINIZ, 2007).

Dessa maneira, torna-se evidente que a cidade de São Luís foi produzida pela associação entre o capital mercantil e o Estado. Este se expressa pelas alterações realizadas sobre o espaço urbano, tendo em vista o crescimento horizontal e a construção de canais.

No final do século XIX e inicio do século XX, o grande centro maranhense conheceu um surto industrial considerável com a expansão das indústrias têxteis e as de derivados de babaçu, uma vez que o ciclo de algodão sofreu significativa alteração, acarretando em sérias dificuldades na sua comercialização internacional.

> No último quartel do século XIX, com o surto da industrialização no Estado, a maior parte das indústrias se estabelece na capital. Estas indústrias geravam empregos diretos para cerca 300 operários, número significativo para uma cidade que na época chegava a 45.000 habitantes (DINIZ, 2007, p. 168).

A cidade, então, para assumir nova feição, de mercantil-administrativa para industrial. Surge o primeiro grande bairro, o Anil, formado em torno da fábrica Rio Anil (Companhia de Fiação e Tecidos Rio Anil), situado a 9 km do centro da cidade. Em áreas próximas ao centro, as fábricas Companhia Fabril Maranhense (conhecida como Santa Isabel) e Companhia de Fiação e Tecidos Maranhense (conhecida como Camboa) provocaram o surgimento de formações urbanas nos seus arredores (Fotografia 5). Além dessas, destacam-se: a Companhia de Fiação e Tecidos Cânhamo; Companhia de Fiação e Tecelagem São Luís; Companhia Progresso Maranhense; e a Indústria Maranhense (RIOS, 2005).

Fotografia 5 – Fábricas em áreas próximas ao centro (São Luís-MA)

Fonte: Acervo Público Municipal (2009).

Vale ressaltar que a ascensão da indústria têxtil ocorreu em função de pré-condições existentes: “tecnologia relativamente simples, mais ou menos estabilizada, de fácil manejo e inteiramente contida nos equipamentos disponíveis no mercado internacional; tamanho da planta mínima e volume inicial de investimentos acessíveis à economia brasileira de então” (RIBEIRO JUNIOR, 2001, p. 65). De acordo com Diniz (2007), as fábricas serviram como núcleos de crescimento e expansão urbana, pois ao redor das mesmas surgiram sub-habitações, ou seja, as vilas operárias.

No final do século XIX, em função do surto industrial a cidade é dotada dos primeiros serviços urbanos significativos: a Companhia de Águas e a Companhia Telefônica. Em 1920, são implantados os serviços de energia elétrica e de bondes, por concessão da Companhia Inglesa ULLEN.

Para Diniz (2007), a cidade adentra o século XX com uma municipalidade desestruturada para enfrentar os problemas da expansão urbana da capital. Não existia uma planta atualizada de todos os pontos da cidade, e nem um plano de expansão, no qual estivessem delineados os futuros arruamentos, uma vez que não havia preocupação das autoridades no que tange ao alinhamento das habitações, que ficavam em áreas próximas ao centro. Estas eram feitas sem nenhum critério técnico, pela própria população.

Entre 1920 e 1940, a população cresceu a taxas mais baixas. Verifica-se na tabela 7 que a cidade levou quase dois séculos para dobrar de população. Nesse período, a administração municipal investiu em demandas de serviços públicos, com a aplicação de

recursos em urbanização, saneamento, saúde, educação, transporte e energia, ainda que os recursos aplicados não atendessem a real necessidade de infraestrutura urbana vigente.

Vale ressaltar que os equipamentos urbanos foram incrementados tanto em função da dinâmica econômica decorrente da localização de unidades produtivas industriais têxteis quanto devido ao lento crescimento horizontal da cidade, que possibilitou ao poder público municipal aplicar mais recursos na estruturação da cidade de São Luís, o que, todavia, foi viabilizado apenas no Centro Histórico até a Vila do Anil, ou seja, ao longo do Corredor Centro-Anil (DINIZ, 2007).

Tabela 7 – Crescimento Demográfico da Cidade de São Luís (XVII-1940)

Período	Número de Habitantes
Fins do século XVII	10.000
Fins do século XVIII	17.000
1820	20.000
1835	25.000
1868	30.000
1872	31.604
1890	35.000
1920	42.000
1940	58.735

Fonte: SERFHAU (1970).

Em 1936, foi fundado o Mercado Central da cidade, formado por vários armazéns no qual se comercializavam artigos diversos. Este mercado funcionava como alternativa para vendas em atacado, além disso, se constituiu um concorrente do mercado da Praia Grande e ao comércio realizado no Portinho. A expansão desse novo centro comercial desencadeou investimentos no setor da construção civil, expandindo o Plano Urbano Central. Assim, com a implantação da Companhia do Comércio elevou-se o valor do lote urbano, restringindo o acesso da população com menor poder aquisitivo ao perímetro urbano (RIBEIRO JUNIOR, 2001).

Entre os anos 1950 e 1960, o ritmo de crescimento populacional urbana voltou a crescer e, a área urbana da cidade, se expandiu com mais intensidade no eixo Centro-Anil. Nesse período, novos bairros surgiram, enquanto outros se adensaram com a ocupação das áreas disponíveis. Foi o caso do Matadouro (hoje, Liberdade), Monte Castelo, João Paulo, Cavaco (Fátima), Caratatiua, Jordoa e Sacavém (DINIZ, 2007).

No final da década de 1950, um novo quadro urbano começou a se formar. Com a abertura de vias rodoviárias para o interior do Estado e a integração com os estados vizinhos, a população de São Luís aumentou seu ritmo de crescimento (tabela 8).

Tabela 8 – Evolução Demográfica do Município de São Luís, 1940-1970

Ano	Divisão por Zona		Total
	Urbana	Rural	
1940	58.735	26.854	85.589
1950	79.731	40.054	119.785
1960	137.820	20.472	158.292
1970	205.413	60.073	265.486

Fonte: IBGE, Censos Demográficos do Maranhão (1950/1960/1970).

Grande parte desse contingente populacional era formado pelo processo migratório de pessoas que provinham das áreas rurais e de outros estados do nordeste, por causa do fenômeno da seca. Esses fatores acarretaram em uma ocupação desordenada de áreas as margens dos rios Anil e Bacanga.

Essa complexidade do processo migratório pode ser compreendida a partir da reestruturação produtiva, que, com mudanças nas formas de inserção no mercado de trabalho, torna-se elemento fundamental para o entendimento da nova configuração espacial da migração e urbanização, uma vez que o fluxo migratório de nordestinos se dá pela procura de trabalho numa região em que sabem que sua mão de obra é extremamente necessária.

Os outros fatores que intensificaram o processo de segregação sócioespacial foram: a falta de investimento do poder público, tanto estadual como municipal, em áreas mais afastadas do centro da cidade; a instalação de empresas provenientes do sul do País na região; ausência de uma reforma agrária estadual, entre outros.

A cidade, então, se tornou incapaz de incorporar todo esse contingente populacional em suas atividades econômicas, pois, simultaneamente, outro fato negativo para a economia se tornava evidente com a paralisação das indústrias têxteis. Tal fato, além de enfraquecer o ritmo de industrialização contribuiu para o aumento do desemprego (DINIZ, 2007).

> Nas últimas cinco décadas, com o declínio das fábricas e as constantes crises da economia maranhense, a cidade tem sofrido pressões econômicas muito fortes, refletindo-se no enfraquecimento do comércio local, dando ênfase ao aparecimento de um tipo de atividade comercial, caracterizada por baixos investimentos e menor especialização nos produtos: o setor informal da

> economia ou circuito inferior. Por outro lado, apesar do declínio no setor agro-exportador, surgiram novas perspectivas econômicas, que viriam a alterar significativamente o panorama sócio-econômico da cidade (DINIZ, 2007, p. 169).

Sendo assim, com o declínio das indústrias têxteis e, por conseguinte, o aumento do desemprego, o Estado passou a atuar como investidor no espaço urbano, na medida em que se tornou responsável pela circulação de capital, fazendo com que a cidade continuasse "a ter no comércio um dos fatores de sua existência". A cidade assumiu, dessa maneira, a função de: comercial; industrial; administrativa; e residencial. (ANDRADE, 1984, p. 103).

O baixo poder aquisitivo da população, as limitações em investimentos públicos municipais, principalmente nas áreas mais carentes, e a ausência de um planejamento adequado dotaram o crescimento da cidade de aspectos negativos em relação à urbanização e aos serviços básicos.

> Parte do Centro Histórico teve, então, sua função residencial substituída pelo comércio e serviços. A área sob a tutela da legislação federal, uma vez que foi tombada como Patrimônio Histórico, sofreu um esvaziamento mais acentuado, agravado pela instalação da função administrativa federal, estadual e municipal em edifícios da área, afastando cada vez mais a população residente (ESPIRITO SANTO, 2002, p. 37).

Dessa forma, vários movimentos sociais urbanos começaram a surgir, objetivando a organização da população residente nas áreas mais afastadas do centro da cidade, no intuito de reivindicar a presença do Estado, em especial no que se refere aos meios de consumo coletivo, como água, energia, postos de saúde, etc., culminando em 1959, com a fundação da União de Moradores do Lira, que foi a primeira organização popular de São Luís. Este fato incentivou, a partir de 1960, o surgimento de outras uniões e associações de moradores, a exemplo: Madre de Deus; Floresta; Coréia; Nossa Senhora da Vitória, São Vicente e São Francisco.

Com efeito, o governo estadual criou, em 1959, a Sociedade de Melhoramentos e Urbanismo de São Luís (SURCAP), com a finalidade de planificar a cidade. Entretanto, este objetivo não se concretizou e se resumiu ao desmembramento dos Serviços de Água, Luz, esgoto, Tração e Prensa de Algodão (Saelta), resultando no corte setorial uma vez que foram instituídos os respectivos órgãos (LUZ, 2004).

Vale notar que, por oito anos (1953-1961), não houve registro de investimentos na área habitacional. Tal situação foi modificada entre 1962 e 1965, uma vez que a ação do Estado, enquanto produtor do espaço, foi ampliada e incrementada, na medida em que o

Instituto de Aposentados e Pensionistas do Comércio (IAPC) e o Instituto de Pensionistas e Aposentados dos Servidores do Estado (IPASE) foram inseridos nesse contexto.

Então, a partir da segunda metade da década de 1960, a iniciativa de incorporar São Luís no processo desenvolvimentista da sociedade moderna, que aos poucos se consolidava, contou com uma série de medidas implementadas em conformidade com os planos e projetos governamentais.

O crescimento urbano de São Luís, nesse período, se deu no sentido sudeste, acompanhando o eixo rodoviário da cidade, que também coincide com a localização do aeroporto. Essa estreita faixa de terra, delimitada pelas zonas alagadiças dos rios Anil e Bacanga, na verdade é o eixo rodoviário principal da ilha, com três grandes avenidas: Getúlio Vargas, João Pessoa e Kennedy. Naturalmente, ali foram localizadas as principais atividades comerciais e inúmeras áreas residenciais, abrigando os bairros mais populosos. Destarte, formou-se inclusive um centro de serviços secundário, no bairro do João Paulo, com o agrupamento de várias atividades comerciais em torno do mercado desse bairro (LUZ, 2004).

> A partir de 1967, essa tendência começou a se inverter em decorrência da construção da barragem do Bacanga, ligando o centro ao Porto do Itaqui e da ponte São Francisco sobre o rio Anil (1970), no sentido da orla marítima – praias. Essas obras possibilitaram a ocupação das terras situadas na margem direita do Rio Anil e na margem esquerda do rio Bacanga, promovendo uma profunda alteração no processo de ocupação do solo no Município e induzindo o surgimento de novos eixos viários, novas áreas residenciais, além de centros comerciais e de serviços que passaram a rivalizar com os centros tradicionais (DINIZ, 2007, p. 171).

Segundo argumenta Luz (2004, p. 20), ao assumir o governo do Estado, em 1966, "José Sarney criou o Grupo de Trabalho de Assessoria e Planejamento (GETAP), ligando-o diretamente ao Gabinete do Governo, e atribuindo-lhe amplos poderes em relação às demais secretarias". O GETAP elaborou o Programa de Emergência, para 1966, e propôs medidas políticas e econômicas de modernização que deram as bases para o plano de Governo, conhecido como "Maranhão Novo", marcando, nesse sentido, a introdução de mecanismos que alterariam profundamente o cenário espacial maranhense.

Nesse sentido, a preocupação em melhorar e ampliar a malha rodoviária e ferroviária, em conformidade com a futura implantação de grandes projetos industriais, tais como: Alumínio do Maranhão S.A (ALUMAR), Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Companhia de Docas do Maranhão (Codomar) e Celulose do Maranhão S.A (CELMAR), contribuíram para uma maior proximidade entre os municípios do interior e a capital

maranhense, na medida em que as populações rurais, movidas pela necessidade de melhores condições de vida, deslocavam-se em grandes quantidades, ao longo das décadas de 1970 e 1980, por novas vias pavimentadas e por ferrovias em direção as cidades com melhores infraestruturas, destacando-se Imperatriz e São Luis.

A vinda para a capital do Estado significava, na maioria das vezes, não o abandono da terra pelo atrativo urbano, mas uma decisão em que prevalecia efetivamente a necessidade, conforme se observa na fala de Ribeiro Junior (2001, p. 105): "sempre se coloca em debates que as pessoas vêm para a cidade com o sonho de morar bem, arranjar um bom emprego, mudar de vida. Mas, na maioria das vezes, vem-se para sobreviver"[64].

A situação logo se agravava com a permanência do desemprego e a falta de qualificação profissional suficiente para o ingresso no mercado de trabalho, restando, na maioria das vezes, a opção por atuar no setor informal do terciário ou na construção civil[65].

Assim, todos esses eventos proporcionaram à cidade várias mudanças, sendo uma delas o aumento do contingente populacional. Este crescimento populacional desordenado trouxe problemas de habitação, saúde, segurança e favoreceu o surgimento de ocupações irregulares, palafitas e favelas.

Sobre isso, Gomes (1992, p.115-116) destaca:

> São Luís é incapaz de incorporar a vida econômica esse acréscimo populacional, resultando dai uma enorme expansão de palafitas que em 1969 atingiram aproximadamente o número de 7.000, abrigando uma população estimada de 40.000 pessoas, em condições infra-humanas. [...] Assim, entre 1950 e 1970, a população da Capital aumenta de aproximadamente 80% alojando-se, sobretudo na zona suburbana, pela ocupação bastante desordenada das áreas utilizáveis nas fraldas do espigão constituído pelo divisor de águas dos rios Bacanga e Anil.

[64] Segundo Ribeiro Junior (2001, p. 104), ao final dos anos 1970, na pesquisa efetuada pelo governo estadual, com o objetivo de analisar a população de 07 focos de pobreza da cidade que "agregavam 181.176 pessoas (Bacanga = 59.278; Rio Anil = 56.370; Alto do Anil = 25.156; Anjo da Guarda = 35.212; Vila Vicente Fialho = 3.059; Nova Divinéia = 1.414; Cortiços do Centro de São Luís = 687)", deixava claro que a "grosso modo, em todas as áreas de população predominantemente pobre, excetuando-se a área de Cortiços do Centro, predominava a procedência rural, entre os que moravam anteriormente em outro lugar, fora da ilha".

[65] De forma cada vez mais intensa, o espaço urbano de São Luís tendeu a ser alterado, projetando o setor de construção civil, na qual, de acordo com Ribeiro Junior (2001), se consolidou efetivamente a partir de obras como: o Porto do Itaquí; o Anel Viário; a Ponte José Sarney; a Barragem do Bacanga; a substituição da velha rede de esgoto do Centro da Cidade (originária da década de 1920); a Avenida Médici (hoje Africanos); Ponte Bandeira Tribuzi, a 3ª ponte sobre o rio Anil, obra iniciada em 1974 e concluída em 1980; o aterramento da Ponta D'areia, ligando o bairro do São Francisco à praia que leva aquele nome, transpondo o "Igarapé" da Jansen; a pavimentação da área litorânea – Calhau, Ponta D'areia e Olho D'água, ligando essas áreas a certos bairros da cidade, periféricos ou centrais; e a construção de inúmeros conjuntos habitacionais; fizeram da década de 1970, um período de fenômeno e expansão da construção civil em São Luís.

Foi a partir de então que o processo de “favelização” da periferia se acentuou e, em 1969, São Luís contava com cerca de 7.000 casas tipo palafitas, onde habitavam, em condições subumanas, algo em torno de 40.000 pessoas, representando 17% da população urbana (ANDRADE, 1984).

> Por são Luís não ter nenhum Plano Diretor até a década de 70 que regulamentasse o uso e ocupação do solo, facilitou o surgimento de várias palafitas, principalmente em áreas de mangues em decorrência das mesmas estarem próximas o Centro. [...] Assim, por falta de uma política do solo e pela população migrante não poder pagar aluguel e transporte a década de 60 é marcada por um processo intenso de ocupação dos mangues para construção de palafitas que passam abrigar essa população próxima ao mercado de trabalho (ANDRADE, 1984, p. 37).

O crescimento urbano criava algumas necessidades para facilitar a integração das áreas já ocupadas e viabilizar o acesso a outras áreas para a habitação. Sendo assim, a construção de pontes era uma alternativa importante para esses ajustamentos.

Desse modo, no final da década de 1960, foram construídas as pontes Governador Newton Bello e Governador José Sarney, ambas sobre o rio Anil, e a Barragem do Bacanga, sobre o rio do mesmo nome (Fotografia 6). Estas obras permitiram a expansão da cidade nas direções norte e oeste provocando o aparecimento de grandes conjuntos habitacionais para as classes de menor poder aquisitivo, loteamentos isolados e a regularização de áreas ocupadas na faixa litorânea.

Fotografia 6 – Pontes Governador Newton Bello e Governador José Sarney (São Luís-MA)

Fonte: INPE (1999).

Com a construção da ponte Governador Newton Bello foi encurtado o percurso para o bairro do Olho D'água, onde já existiam algumas residências de classe média e foram implantados os conjuntos habitacionais: Ipase, Maranhão Novo e Cohama. Já com a construção da ponte Governador José Sarney, foram implantados os conjuntos habitacionais do BASA, Renascença e os loteamentos São Francisco e IPEM do Calhau, além de propiciar a ocupação espontânea das áreas próximas à cabeceira da Ponte por moradores de baixa renda (RIBEIRO JUNIOR 2001).

A Barragem do Bacanga facilitou o acesso ao Porto do Itaquí, com o encurtamento no seu trajeto em 22 km e contribuiu para o assentamento de famílias de baixo poder aquisitivo no loteamento Anjo da Guarda.

> Até o início da década de 1970, as ocupações concentravam-se, principalmente, nas proximidades dos rios Anil e Bacanga, não se estendendo muito além dos arredores do centro. Posteriormente, outras localidades da cidade passam a ser palco desse processo, formando áreas com ampla concentração de população carente, como o Itaquí-Bacanga – assim conhecido após a inauguração oficial do Porto do Itaquí, em 1971 (DINIZ, 2007, p. 171).

Sendo assim, nesse processo de produção do espaço urbano observa-se a ação dos agentes sociais: Estado, Imobiliários e Incorporadores, interessados na reprodução do capital por meio da valorização da cidade.

> Para dar seguimento ao eixo viário da ponte Governador José Sarney foi construída a Avenida Colares Moreira, que propiciou crescimento urbano da área do bairro do São Francisco, com a construção dos conjuntos habitacionais (Basa, Jardim São Francisco e Renascença), além dos modernos edifícios comerciais e de prestação de serviços que valorizaram e aumentaram consideravelmente o preço do solo (ANDRADE, 1984, p. 23).

Portanto, a construção de tais pontes significou maiores possibilidades de se materializar a reprodução do espaço urbano e do capital, haja vista a valorização das terras localizadas nos mencionados setores, o que tornou bastante oportuno o investimento público e privado, em novas vias de acesso, assim como em demais equipamentos urbanos.

Vale ressaltar que a Cohab-MA construiu entre os anos 1967 e 1970 três conjuntos habitacionais que representaram 2.438 unidades residenciais (505 relativas ao Anil I; 516 concernentes ao Anil II; e 1.417 decorrentes do Anil III), tendo como investimento total US$ 2.742.060 (dois milhões, setecentos e quarenta e dois mil e sessenta dólares), gerando 9.752 empregos diretos, conforme tabela 9.

Tabela 9 – Conjuntos habitacionais produzidos pela Cohab-MA, 1967-1970

Ano	Conjunto Habitacional	Nº. de Unidades	Valor do Investimento (US$)	Nº. de Empregos
1967	Anil I	505	694.950	2.020
1969	Anil II	516	712.270	2.064
1970	Anil III	1.417	1.334.840	5.668
Total		**2.438**	**2.742.060**	**9.752**

Fonte: Luz (2004, p. 65).

Nesse sentido, a atuação do Estado visou estruturar a cidade, mais precisamente no que diz respeito à ampliação das vias de acesso, por meio da articulação das esferas estaduais e federal, desencadeando um processo de valorização das terras nos setores norte/nordeste e oeste e reorientando/incentivando a reprodução do capital e do espaço urbano.

Além disso, sua atuação também pode ser caracterizada como agente promotor imobiliário, uma vez que possibilitou a construção de unidades habitacionais por intermédio dos IAPs e Cohab, aquecendo, dessa forma, a economia mediante a quantia de capital investido e a geração de empregos, impulsionando o poder de atração da cidade, que por seu turno não estava preparada para tal.

Destarte, a partir de 1970, foram definidas novas perspectivas de crescimento da cidade com a decisão do Governo Federal em escoar o minério da Serra dos Carajás pelo porto de São Luís e de implantar um complexo siderúrgico na Ilha. Foram, então, implantados novos loteamentos e construídos grandes conjuntos habitacionais em vários locais da Ilha, sob o incentivo do BNH, conforme verificado no quadro 7.

Quadro 7 – Ocupações no período de 1961 à 1990.

Ocupação	Ano	Famílias	Sujeitos e Forças políticas
Sá Viana	1961	1.200	Igreja Católica, Estudantes e Polícia Militar
Redenção	1966	600	Igreja/Arcebispado, Governo do Estado e Polícia Militar
Santa Cruz	1967	2.000	Polícia Militar e Prefeitura
Coroado	1969	1.000	Igreja Católica, Prefeitura e Polícia Militar
Vila Palmeira	1969	4.000	Governo do Estado
Vila Nova	1972	1.000	Governo do Estado
Coroadinho	1977	3.000	Igreja Católica e Prefeitura
Vila Padre Xavier	1980	800	Igreja Católica, Partidos de Esquerda (MDB) e Governo do Estado
Vera Cruz	1980	300	Partidos de Esquerda (MDB), Governo do Estado, Lideranças Comunitárias e Igreja
São Bernardo	1981	2.000	Igreja Católica, Partidos de Esquerda (MDB, PDT, PT), ASP e Governo do Estado
João de Deus	1981	3.000	Igreja Católica, Partidos de Esquerda (MDB, PDT, PT), ASP e Governo do Estado
Bom Jesus	1982	3.000	Igreja Católica, COHAB, Cáritas, FASE, SMDDH, Prefeitura e Partidos de Esquerda (PMDB, PCdoB, PT)
Vila Itamar	1983	2.000	Igreja Católica, COHAB, Cáritas, FASE, SMDDH, Prefeitura e Partidos de Esquerda (PMDB, PCdoB, PT)
Vila Mauro Fecury II	1990	4.000	Construtora, Igreja Católica, Polícia Militar e Prefeitura
Vila São Luís	1990	1.300	Construtora, Igreja Católica, Polícia Militar e Prefeitura
TOTAL		29.200	

Fonte: Luz (2004, p. 69).

Assim, é introduzida a preocupação com o ordenamento do processo de expansão urbana, que se traduz nos primeiros esboços de articular um planejamento viável à cidade de São Luís. Nesse sentido, a Prefeitura Municipal de São Luís realizou uma série de estudos e de propostas urbanísticas, no sentido de fornecer elementos técnicos para instrumentar o Poder Público no processo de planejamento e desenvolvimento urbano da cidade.

Esses estudos culminaram na elaboração do Plano Diretor de São Luís de 1977, constituindo-se em instrumentos importantes para o conhecimento da realidade social, urbana e ambiental de São Luís, bem como para determinar as diretrizes do uso e ocupação territorial, do sistema viário e transportes do Município e seu zoneamento urbano.

De acordo com Ribeiro Junior (2001), esses estudos[66] apontaram os problemas que possivelmente a cidade enfrentaria, em decorrência da transformação na sua estrutura urbana

[66] Dentre os estudos cabe destaque: 1967/1968 – Pesquisa sobre o Desenvolvimento Urbano de São Luís; 1967/1968 – Desenvolvimento Urbano da Área do Itaqui; 1971 - Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica do

e econômica frente aos investimentos anunciados. Entre eles estão: o esvaziamento do centro histórico e o avanço da ocupação urbana nas áreas de manguezais.

Em 1973, surgiu a primeira proposta concreta de erradicação das palafitas, com o Programa de Despalafitação de São Luís[67], por meio de assinatura de convênio entre a Prefeitura Municipal de São Luís e o BNH, no valor de 10 milhões de cruzeiros. Seria dado à cidade um crescimento urbanístico disciplinado e a complementação de infraestrutura e saneamento total dos bairros sob intervenção, como a construção de calçadas e a implantação de equipamentos comunitários.

Posteriormente, outros projetos foram elaborados na tentativa de controlar o crescimento "desordenado" da cidade. Sendo que no governo de João Castelo, iniciado em 15 de março de 1979, ter-se-ia pela frente, entre outras metas, a de solucionar o problema habitacional em São Luís, que já despontava nesse principio de década como fator expressivo de atraso social e reflexo direto do mau planejamento das administrações anteriores (RIBEIRO JUNIOR, 2001).

É importante destacar que as intervenções municipais e estatais no espaço urbano de São Luís não representaram a possibilidade de acesso à moradia para uma parte da população, isso porque as unidades habitacionais não atenderam à demanda e os planos e projetos relativos à urbanização foram desvirtuados e não efetivados, uma vez que a Surcap acabou se apresentando como uma empresa imobiliária, possibilitando a ação de apropriadores de terras.

Diniz (2007) argumenta que, no final da década de 1970, o Estado do Maranhão apresentou um desenvolvimento econômico relevante, graças à implantação dos capitais industriais. Esse surto industrial trouxe na década seguinte, mudanças significativas na estrutura sócioespacial da cidade, causadas, especialmente, pelo aumento do contingente populacional que duplicou nesse período.

> A implantação desses grandes projetos e o comércio paralelo surgido em decorrência dessas novas instalações podem ter sido os fatores motivadores do crescimento populacional em São Luis, na década de 1980. Segundo dados estatísticos do IBGE, em 1980, São Luís apresentava um contingente populacional de 449.887 habitantes, o que correspondia a pouco mais de 12% da população estadual concentrada na zona urbana (DINIZ, 2007, p. 170).

Desenvolvimento Decenal e Plano Diretor dos Portos de Itaqui e Mucuripe; 1972 - Estudo de um Estádio para a Cidade de São Luís; 1972 – Plano de Desenvolvimento Turístico do Maranhão; 1972/1974 – Programa de Recuperação de Áreas Alagadas – Projeto Kennedy e Bares; 1972/1975 – Estudos de Viabilidade para Implantação da Central de Abastecimento de São Luís; 1977 – Plano Diretor de São Luís (LUZ, 2004).

[67] O Plano objetivava a recuperação e urbanização das áreas alagadas de São Luís, abrangendo um total de 8 mil palafitas (RIBEIRO JUNIOR, 2001).

Paralelamente a isso, se acelerou também a ocupação desordenada por contingentes populacionais de menor poder aquisitivo nas áreas alagadiças e nos manguezais. Esse crescimento se direcionou segundo três vetores:

1) Em direção ao norte da Ilha, compreendendo a orla marítima e as áreas situadas entre os conjuntos habitacionais recentemente implantados;
2) Em direção a parte leste, acompanhando a ligação rodoviária com os outros dois municípios da Ilha;
3) Em direção sul, acompanhando a ligação rodo-ferroviária da Ilha com o continente (LUZ, 2004)[68].

Pode-se notar, também, a forte ocorrência de zonas palafitadas, principalmente, às margens do Rio Anil e nas áreas sujeitas a inundações pelo fluxo das marés (Fotografia 7)[69]. Ao longo da orla marítima existe uma predominância de residências de alto padrão com fraco adensamento e glebas com grandes áreas de especulação (Fotografia 8).

[68] Segundo Luz (2004), a Ilha de São Luís encontra-se dividida em quatro setores bem definidos por meio de dois corredores viários: o primeiro, do Porto Itaqui até São José de Ribamar, atravessando a Ilha no sentido oeste-leste e, o segundo, do Olha D'água até o Estreito dos Mosquitos, única ligação da Ilha com o continente e que se desenvolve no sentido norte-sul. Setores: o setor noroeste se caracteriza pela predominância de conjuntos habitacionais do padrão de classe média a alta, vários loteamentos, além da parte da zona central da cidade de São Luís; o setor nordeste se caracteriza pela presença de alguns conjuntos habitacionais populares nas proximidades dos eixos viários, quase toda área apresenta características rurais e encontra-se comprometida com grandes loteamentos; o setor sudeste é caracterizado por vastas glebas com atividades rurais, muitos povoados, grandes áreas institucionais, alguns loteamentos e conjuntos habitacionais populares. Grande parte deste setor está reservado a atividade industriais onde já se encontram instaladas a maioria das indústrias de porte médio de São Luís. O setor sudoeste, embora apresente características rurais, se encontra em fase de transição com a cessão das terras para o uso industrial. Neste setor estão instaladas as grandes indústrias, o complexo portuário, o Campus Universitário do Bacanga e a reserva florestal. Nas proximidades do centro de São Luís é notada a presença de alguns conjuntos habitacionais populares e aglomerações urbanas com residências de baixo padrão, assentadas desordenadamente.

[69] Paulatinamente, avançava-se nas ocupações, tomando a direção das áreas periféricas da capital na proporção em que aumentavam o número de famílias vindas do interior do Estado, englobando novas características ao mapa habitacional da ilha.

Fotografia 7 – Palafitas no Rio Anil (São Luís-MA)

Fonte: PEMAS (2004).

Fotografia 8 – Condomínios de alto padrão (Lagoa Jansen – São Luís-MA)

Fonte: Portela (2010).

Na área norte da ilha, a interligação entre o centro e a região das praias com a construção da Ponte José Sarney, marcou a formação de uma área nobre da cidade (São Francisco, Renascença, Calhau, Ponta D'areia, São Marcos, Olho D'água), onde os negócios imobiliários ganharam grande projeção na década de 1980, caracterizando-se pela verticalização das construções.

Num período de menos de 10 anos, abrangendo toda a década de 1970, foram criados 18 conjuntos habitacionais para atender a procura do segmento social de renda média, conforme tabela 10.

Tabela 10 – Conjuntos habitacionais estatais produzidos por meio da Cohab e Cooperativas, 1971-1980

Ano	Entidade Financiadora	Conjunto Habitacional	Nº. de Unidades
1971	Cohab	Sacavém	476
1973	Cohab	Radional	366
1975	Cooperativa	Cohama	700
1976	Cohab	Anil IV	1.111
1977	Cooperativa	Cohapa	41
1978	Cooperativa	Cohaserma	364
		Cohapam	100
		Cohajap	331
		Cohatrac I	875
		Cohajoli	50
	Cohab	Bequimão	1.190
		Vinhais	1.627
		Hab. Turú	767
1979	Cohab	Rio Anil	365
		Angelim	654
	Cooperativa	Coharev	160
		Cohajapa	38
1980	Cooperativa	Cohafuma	482
Total			**9.697**

Fonte: Luz (2004, p. 70).

A partir da década de 1980, a ocupação do espaço urbano de São Luís deu-se de maneira acelerada e desarticulada. Isso porque o governo federal elaborou o Programa de Desenvolvimento Integrada da Amazônia Oriental, como uma política territorial regional que visava à implantação de grandes projetos destinados, exclusivamente, a mineração, metalurgia, agropecuária e reflorestamento.

> Durante toda a segunda metade da década de 1970, especulava-se sobre as profundas transformações estruturais que a capital do Estado atravessaria, na qual São Luís seria o palco de grandes empreendimentos industriais. Tal previsão, ao passo que fomentava a euforia de grande parcela da população carente e desempregada, servia ainda de motivação para o homem do campo – que via uma razão a mais para abandonar sua terra em busca de oportunidades de trabalho (LUZ, 2004, p. 68).

Muitos outros projetos expuseram a Amazônia a novos fluxos migratórios. O projeto Carajás, por exemplo, estabeleceu um pólo de desenvolvimento, percorrendo o sul do Pará até a cidade de São Luís no Maranhão. Paralelamente, a ação madeireira serviu, e ainda serve, como ponta de lança para outros projetos, como os agropecuários, em torno dos quais se estabeleceu uma arena de conflitos entre agricultores sem terra e grandes latifundiários. Na consolidação dos Grandes Projetos e dos latifúndios criou-se um êxodo rural, onde pequenos agricultores e outros migraram para diferentes locais, principalmente para as cidades amazônicas.

A implantação do Programa Grande Carajás (PGC) e a instalação de grandes indústrias tiveram um grande impacto na cidade, provocando um enorme crescimento populacional, além disso, esses projetos foram implantados sem a participação da população local, não levando em consideração as peculiaridades econômicas, sociais e culturais locais, e sem a devida preocupação com a aplicação dos recursos financeiros necessários para produção de uma infraestrutura que suportasse tal crescimento.

Segundo estudos realizados por Castro e Acevedo Marin (1991) e Almeida (1995), os processos migratórios na Amazônia, entre as décadas de 1970 e 1980, estiveram fortemente marcados por intensos fluxos de nordestinos, especialmente de maranhenses, gaúchos e mineiros, que contribuíram decisivamente para aumentar o número de povoados, dos quais alguns se colocaram como embriões de formação de novos municípios. A construção da Estrada de Ferro, na década de 1980, intensificou a migração, redirecionando os migrantes nordestinos, goianos e mineiros da Transamazônica para outras áreas do sudeste do Pará e sudoeste do Maranhão. O crescimento da população atingiu todos os municípios ao longo da Estrada de Ferro Carajás. Cresceu assim a população concentrada nas cidades de Marabá no Pará, Imperatriz e Açailândia no Maranhão, nos antigos povoados de Parauapebas/Rio Verde (atualmente cidade de Parauapebas), Km 30 (hoje Curionópolis) e o Km 3 (Eldorado de Carajás) – situados nas proximidades das áreas de lavra da CVRD e dos garimpos – ligados entre si pela PA-275 e suas vicinais.

Hébette (2004) em suas investigações ressalta que a área geográfica abrangida pelo PGC (hidrelétrica de Tucuruí, Pólo de Gusa, Ferrovia de Carajás – que corta a Ponta da Madeira, a qual atravessa os vales do Parauapebas, Itacaúnas, Tocantins, Araguaia, e corre paralela aos vales do Pindaré e do Mearim, alcançando a ilha de São Luís – e exploração mineral) sofreu profundas transformações, resultantes da pressão de integrar a Região Norte do País à dinâmica econômica e política nacional, implementadas a partir dos pólos

industriais urbanos. Além disso, afirma que o PGC exerceu papel redefinidor do aspecto econômico, político e social da região[70].

> Integrar a Amazônia ao capitalismo significa inseri-la, plena e definitivamente, no mercado nacional e internacional, nas trocas mediadas pelo dinheiro sob a égide do capital industrial e financeiro. Significa transformar seus recursos naturais em valores que pudessem ser incorporados ao circuito das trocas monetárias com a produção industrial nacional e internacional, isto é, se tornar parte integrante da circulação do capital. Isso não podia ser realizado sem a mobilização do trabalho que valorize esses recursos (terra, mata, minério), isto é, sem a formação de um mercado de força de trabalho (HÉBETTE, 2004, p. 62).

Originalmente, o PGC foi anunciado como um projeto integrado, constituindo o maior programa de desenvolvimento integrado do mundo, que, além da exploração mineral, incluía projetos agropecuários, silvicultores e de industrialização. Sua implantação obedeceria a um zoneamento, de acordo com o qual foram definidas as seguintes zonas industriais: Barcarena, Marabá, Serra dos Carajás, São Luís, Tucuruí e Imperatriz. Dos problemas de ordem fundiária, ficariam encarregados os órgãos competentes, com ênfase para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Todavia, tratou-se de uma integração à economia capitalista e à sociedade burguesa moderna (ALMEIDA, 1995).

Vale enfatizar que o PGC ergueu-se como um marco no processo de organização do espaço e definição do território no sudeste paraense e sudoeste maranhense. No contraditório mega-projeto, atuam Estado e iniciativa privada e, sob um contexto de avanço de uma nova etapa do processo de produção capitalista, tem conferido às empresas multinacionais e transnacionais hegemonia (CARNEIRO, 1994).

Entretanto, nota-se que a "integração da fronteira", até hoje, não proporcionou a "industrialização capitalista da região" e que o setor onde se tem dada a acumulação industrial e que se desenvolveu foi o da construção (em parte construção habitacional, mas, sobretudo, a construção de grandes obras públicas), com a "instalação de grandes firmas construtoras, inclusive de padrão internacional" (HÉBETTE, 2004, p. 66).

Hébette (2004) ressalta que o interesse seletivo do capital se concentrou em torno da terra, da madeira, de alguns minérios como manganês, bauxita e ouro. Mas como o interesse

[70] O PGC, sob responsabilidade da CVRD, tinha por objetivo a exploração das reservas de minério de ferro, ouro e outros minerais em Carajás, e dispunha de uma área geográfica que englobava terras situadas entre os rios Amazonas, Parnaíba e Xingu, ao norte do paralelo 8º (oito graus), e compreendia uma área de cerca de 900 mil km², incluindo parte do estado do Pará, Maranhão e Goiás (hoje Tocantins), abrangendo uma província mineral extremamente rica e diversificada em recursos (ferro, manganês, cobre, bauxita, níquel, ouro), além disso, comporta grande parte da bacia do Araguaia-Tocantins.

do capital se cruzou com o interesse dos trabalhadores, a procura sempre se deu em forma de uma luta de classes. Assim, a luta mais conhecida foi pela terra.

Dessa forma, Castro e Acevedo Marin (1991) argumentam que a luta pela terra é uma questão central quando se analise a realidade social no sudeste do Pará, uma vez que é marcada por uma dinâmica econômica, social e política especifica. Nessa complexa realidade, competem pelo domínio do espaço e dos recursos naturais, atores como empresas de mineração (CVRD), pecuaristas, Estado, madeireiros, sem terra, assentados, posseiros e garimpeiros, Sindicato de Trabalhadores Rurais, instituições confessionais.

> A gestão do território de Carajás desvenda a essência logística dos grandes projetos associados à nova ordem científico-tecnológico. Carajás é um segmento localizado de um conjunto de escala planetária, um espaço transnacional em construção [...] Os conflitos e contradições locais e o caráter da gestão da Companhia, autônoma e baseada no saber técnico-científico, traduzem-se em dispositivos de controle que fecham o território de Carajás, transformando-o em verdadeira cidadela. (BECKER, 1994, p.339-340).

Os grupos sociais (sem terra, assentados, posseiros, garimpeiros) foram alijados das políticas públicas e, envolvidos em uma luta intensa, constituíram uma força de mudança, de forma que, organizados, ou não, ocuparam terras, plantaram e deram origem a uma pecuária extensiva, reestruturando a configuração espacial.

Para muitas famílias ludovicenses, a implantação de grandes complexos industriais em terras maranhenses iria repercutir como um problema a mais, de acordo com o que Gistelinck (1988, p.32) afirma no trecho a seguir:

> Em 1974, o governo estadual entregou mais de 3.000 hectares a CVRD, inclusive a praia do Boqueirão, a praia dos pescadores e do povo do Anjo da Guarda, sem resolver, no entanto, os problemas habitacionais para os moradores da área. Cinco anos depois, mais de 10.000 hectares foram entregues a ALUMAR. Em torno de 4.000 famílias perderam, de um dia para o outro, o seu sustento da roça e da pesca. Nos dois casos, as famílias foram indenizadas pelas benfeitorias, muitas vezes de maneira arbitrária, mas não foram criadas novas condições de trabalho, adaptados a capacidade da população.

Tal situação muito se assemelha ao quadro de desapropriação de terras das áreas do interior do Estado e que possibilitou a expulsão de inúmeras famílias para a capital. Com isso, tem-se que os agravantes surgem como desdobramentos da ação governamental mal planejada, ou planejada sem considerar os interesses das camadas mais pobres da sociedade.

Carneiro (1994) sintetiza a disputa pelo controle do território na área de abrangência do PGC como um palco de transformações ocasionados por conflitos e pelos diferentes interesses gerados para se definir a gestão do território e a resolução dos interesses contrários e diversos dos atores presentes no mesmo.

Contudo, Almeida (1995) adverte que é o Estado que impõe ações de coerção contra camponeses, na medida em que impulsiona via incentivos fiscais e concessões de extensas áreas de terras a grupos empresariais, escudados na maior racionalidade econômica e inovações técnicas, ocasionando no monopólio da terra, nos mecanismos de imobilização e em atos coercitivos como forma de resolução de conflitos agrários, demonstrando a face autoritária da modernização, que tem na violência um elemento inerente à disputa pela terra na fronteira.

Nesse sentido, a realidade de desorganização social que se esboçava culminava, inevitavelmente, num clima de insatisfação e protesto, reflexo da situação de crise nacional em meio ao esgotamento do modelo econômico imposto durante o regime militar, que se manifestava na queda do emprego e dos salários, refletindo-se no rebaixamento histórico das condições de moradia das classes populares em todo o país.

Assim, novas tentativas de solucionar o problema habitacional eram implementadas sem o sucesso esperado pelos órgãos da administração pública. Um dos projetos amplamente propagandeados no final dos anos 1970 foi o PROMORAR, que, segundo levantamento realizado pela UFMA em 1981, na época de sua implantação, tinha como meta atingir 23% dos habitantes da ilha. Sendo que a maioria dessa população procedia do interior e 87% tinha em média uma renda familiar mensal de dois salários mínimos; tratando-se, portanto, principalmente, de pessoas oriundas do campo, desempregadas, subempregadas, como biscateiros, pedreiros, lavadeiras e empregadas domesticas (LUZ, 2004).

> Os resultados do PROMORAR pouco significaram como solução do problema habitacional em São Luis, sendo construídas e comercializadas somente 185 unidades habitacionais, com baixa qualidade do material utilizado e inúmeras deficiências detectadas nas construções (LUZ, 2004, p.57).

Ainda no inicio dos anos 1980, o governo estadual arquitetou a efetivação de dois grandes complexos habitacionais para as camadas mais pobres da população, contando inclusive com unidades de 01 (um) cômodo somente:

> Com a valorização das áreas nobres, foram construídos grandes conjuntos habitacionais, tais como: a Cidade Operária (que teve suas obras iniciadas em 1981 numa primeira etapa, quando foram levantadas 1.500 unidades, sendo concluída em 1987), com 7.500 unidades ao todo, o Conjunto Jardim América, São Raimundo, e o Maiobão (julho/82), com 4.470 unidades, ambos distantes do núcleo central da cidade (16 km e 20 km respectivamente), sendo este último construído em área formalmente pertencente ao município de Paço do Lumiar (RIBEIRO JUNIOR, 2001, p. 98).

Uma das preocupações amplamente mencionadas durante a construção da Cidade Operária e do Maiobão é que ambas estivessem localizadas perto do recém-inaugurado Distrito Industrial de São Luís, para que houvesse a associação direta de proximidade entre o local de trabalho e o trabalhador.

Outro pólo importante que se formou nos últimos 30 anos foi ao nordeste da Ilha, no sentido de São Luís aos Municípios vizinhos de São José de Ribamar e Paço do Lumiar. Essa região se caracteriza por abrigar uma série de conjuntos habitacionais populares, com alta densidade populacional.

> A população total de São José de Ribamar cresceu a uma taxa anual de 7,36% saltando de 32.320 habitantes, em 1980, para 70.581, em 1991. O município de Paço do Lumiar recebeu também um forte impacto populacional, evoluindo de pouco mais de 17 mil habitantes, em 1980, para 53.195 habitantes, em 1991, com uma taxa anual de 10,80% e crescimento relativo de 221,76% (o maior entre os municípios do Estado) (MARANHÃO, 1997, p. 27).

Com esse avanço sobre os espaços vazios da ilha, surge uma disparidade gritante em relação aos dados populacionais das áreas urbana e rural de São Luis, principalmente em relação à infraestrutura dos novos segmentos habitacionais, já que muitos conjuntos e bairros recém inaugurados localizavam-se em regiões da zona rural, mas mantinham perfil eminentemente urbano, uma vez que atividades primárias não eram neles praticadas, ou seja, as periferias de São Luis não eram ocupadas somente pelas camadas mais pobres, mas também conjuntos e bairros eram construídos nos arredores da cidade trazendo consigo todo o conforto e modernidade para suprir a demanda da classe média[71].

A partir da década de 1990, houve uma consolidação da tendência que se manifestara outrora como um surto, mas que ganhava agora sintomas de permanência e impressões de

[71] Com a promulgação da Lei Orgânica do Município (LOM), em abril de 1990, foi definido a zona urbana da cidade, compreendendo as áreas de edificação contínua das povoações e as partes adjacentes que possuam meio fio, calçamento, abastecimento de água, rede de iluminação pública, escola primária, postos de saúde e arruamentos (RIBEIRO JUNIOR, 2001).

descontrole. Nesse sentido, convém referenciar sobre a continuidade no avanço, do movimento de luta pela posse da terra por meio das ocupações urbanas que, saturando as áreas tradicionalmente centrais da cidade, ocupavam paulatinamente as periferias, a ponto de adentrar em terras situadas além das fronteiras da capital do Estado.

De 1994 a 2000, inúmeras novas ocupações foram criadas em solo ludovicense, marcando um período de luta e resistência – aspectos presentes em muitos desses movimentos de luta pela moradia; conforme se constata na argumentação de Luz (2004, p. 78):

> Num clima de verdadeira guerra onde a resistência popular tem, muitas vezes, vencido, dando margem à formação de diversos bairros em São Luís que permanecem precários por falta de atenção do Estado e do Município, mas representam a alternativa possível para aqueles que não podem mais viver no interior.

De acordo com Ribeiro Junior (2001), ao se verificar as manchetes de revistas e jornais da época, pode-se constatar um amplo panorama da situação, uma vez que a forma violenta como se desenrolaram os processos de ocupação explicam a grande repercussão. A exemplo disso tem-se o caso da Cidade Olímpica, que “virou um verdadeiro inferno, ontem, pela manhã, quando a Polícia Militar, armada até os dentes, invadiu a área ocupada e promoveu destruição, espancamentos e prisões; cenas de horror presenciadas por muitas crianças que também estavam abrigadas na área” (JORNAL PEQUENO, 1997 apud LUZ, 2004, p. 78).

Esse exemplo chama a atenção, entre outros aspectos, para um ponto inevitavelmente discutível: o alarmante déficit de moradias em São Luís, que por sua vez traz como “pano de fundo” a defasagem da estrutura política, social e econômica do Estado. Em outras palavras, o que se vê na capital maranhense, no final do século XX, traduz-se no descontrole e incapacidade do Estado em garantir condições de moradia a toda à população, refletindo-se por meio da proliferação incontida de ocupações sem a mínima infraestrutura.

A valorização de áreas mais próximas do centro da cidade, assim como de conjuntos habitacionais, e a consolidação de áreas nobres geraram alta no preço dos aluguéis e tornaram distante para muitos o sonho da casa própria, conduzindo as populações de menor poder aquisitivo cada vez mais para longe do Centro da Ilha.

Nesse sentido, vai se formando gradualmente uma série de pequenos estabelecimentos como quitandas, oficinas e lojas que, servindo de base de sustento para inúmeras famílias, ajudam a compor o quadro espacial dos bairros pobres de São Luís.

As atividades alternativas que, geralmente, se apresentam ao pobre, desempregado e desqualificado não dão muitas opções de escolha, estando o setor do comércio informal entre as ocupações mais comuns, conforme afirma Diniz (2005, p.81):

> O grande crescimento do setor terciário informal da economia maranhense deve-se a diversos fatores, entre os quais a facilidade de acesso a esse tipo de atividade, pois se trata de um negócio que não requer grandes investimentos, tampouco necessita de mão-de-obra especializada, assim como os produtos oferecidos nesse mercado tem boa aceitação pelos consumidores, que na maioria são de classe baixa, só tendo acesso, muitas das vezes, a esse tipo de comércio.

Principalmente ao longo da década de 1990, assistiu-se a efetiva incorporação do universo das ocupações urbanas ao cotidiano social ludovicense. A ocorrência desse fenômeno fez surgir novas linhas de transporte coletivo, obedecendo a uma demanda crescente de usuários nas áreas periféricas.

A partir desse quadro do processo de ocupação territorial de São Luís, pode-se perceber que, nos últimos anos, o Município sofreu um acelerado processo de espraiamento urbano, com o conseqüente inchaço populacional, levando ao comprometimento da qualidade do seu espaço urbano.

Assim, em meio à proliferação de ocupações em direção a periferia da cidade, a organização espacial ludovicense convergia para a instabilidade, na medida em que a falta de planejamento espacial, gradativamente, gerava conseqüências diversas a sociedade, evidenciando o descontrole da situação por parte da administração pública.

Nesse sentido, levando em consideração o alto índice de crescimento populacional da grande São Luís, assim como o conjunto de mudanças em sua organização espacial, articulou-se a consolidação de um perfil sócio-econômico numa tentativa de sintonia com os padrões de modernidade do mundo capitalista. Tal perspectiva pode ser comprovada na evidência da velha dualidade entre ricos e pobres, bairros nobres e ocupações de submoradias; sendo esse aspecto considerado por Ribeiro Junior (2001, p. 94), como fator de segregação em função da organização dos referidos conjuntos, como se refere no trecho a seguir:

> Cinde-se, como de praxe, o habitat para os ricos e o habitat para as pobres, no complexo urbano, revelando-se a estratificação contida na análise de Freyre, aquele dos Sobrados e Mucambos, em equivalência ao existente no rural, onde vingavam Casas Grandes e Senzalas, unidades pertencentes ao sistema organizacional da civilização tropical brasileira, contrastante socialmente.

O crescimento residencial à direita do rio Anil (área da orla marítima) se deu, predominantemente, por conjuntos habitacionais de classe média e média alta (São Francisco, Renascença, Ponta D'Areia, Calhau, Cohafuma, etc.) separados por enormes vazios, em virtude da existência de vastos manguezais. Nessa região, inclusive, foi localizado o novo pólo administrativo do Governo Estadual, com a transferência de diversos órgãos da administração pública que estavam no centro histórico. Do mesmo modo, foram instalados modernos edifícios residenciais, *shoppings centers* e uma série de serviços – escolas e universidades particulares, comércio especializado, etc. – para atender essa classe média que ali se instalou. Atualmente, essa é a área de maior dinamismo imobiliário e econômico da cidade (DINIZ, 2007).

Logo se têm que, a concentração urbana historicamente composta pelo distrito central de São Luís e pelo distrito do Anil, era gradativamente suplantada pela acelerada formação de núcleos e povoados nos arredores da cidade, aproximando-se de maneira acelerada da fronteira de outros municípios da ilha, segundo se observa nos dados de Perfil do Maranhão (1997, p. 27) abaixo.

> A análise do Censo Demográfico de 1991, segundo a situação do domicilio, permite determinar que a ocupação da área urbana de São Luis já teria alcançado seu ponto de saturação, redirecionando a processo a de ocupação do território para áreas rurais do interior da ilha, envolvendo os municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar. O comportamento da taxa de crescimento populacional desses municípios reitera, de modo incontestável, essa tendência: enquanto a população urbana de São Luis diminuiu, registrando um declínio relativo de 0,42%, sua população rural cresceu 122,69%, passando de 292.144 em 1980 para 450.158 habitantes em 1991.

Atualmente, a urbanização em São Luis incrementou ainda mais o processo de pauperização de um grande contingente populacional, negando a inserção desse contingente no mercado formal de trabalho, mas, ao mesmo tempo, transformou os pobres em consumidores de alimentos e roupas industrializadas, de mercadorias eletrônicas como rádios e televisores e de serviços públicos ou privados de transportes, energia, educação e saúde.

Vale destacar que um fator relevante em meio ao processo de ocupações habitacionais e a iniciativa do poder público no intuito de acabar com esse problema é que, além dos impasses burocráticos e o eminente fracasso por falta de planejamento adequado dos planos de reforma nas moradias, o constante crescimento dessas sub-habitações impedia um alcance maior e definitivo dos projetos, já que novos terrenos eram ocupados constantemente

formando novos núcleos de palafitas, concluindo-se, então, que a solução seria muito mais estrutural, mais orgânica e menos paliativa.

Outro fator relevante é que o espaço urbano de São Luis, assim como em outras cidades brasileiras, organiza-se em função do preço do solo. Os terrenos urbanos têm seu preço regulado pela lei da oferta e da procura, assim, seus altos preços de venda ou de locação selecionam uma clientela restrita, empurrando todos os demais pretendentes para terrenos pior localizados, que têm preços inferiores.

A especulação imobiliária vem interferindo, de maneira agressiva, no processo de ocupação e expansão espacial da cidade de São Luís, estabelecendo um novo padrão, com a transferência de áreas residenciais de alto padrão para o subúrbio. As classes médias e altas movem-se para condomínios distantes, mas equipados com infraestrutura urbana e complexos comerciais: Parque Shalon Ponta do Farol, Cohajap, Parque Amazonas, Santos Dumont, Parque Timbira, Cohajoli, Jardim dos Faraós, Renascença I e II, Cohafuma, Recanto dos Vinhais, Parque dos Nobres, Parque das Bandeiras (DINIZ, 2007).

Segundo Diniz (2007), o fenômeno das ocupações tornou-se uma constante no dia-a-dia: o surgimento das vilas – a favela maranhense. Um sem número de terrenos, públicos e particulares foram e estão sendo precariamente ocupados: Vila Cafeteira, Vila Itamar, Vila Isabel, Vila Mauro Fecury, Vila Pavão Filho, Vila Kiola, Vila Jacarati, Vila Brasil, Vila Janaína, Vila Santa Clara, Jardim Tropical, Divinéia, São Bernardo, Vila Cascavel. Todos esses bairros, na aparência, são formados por barracos e mocambos construídos com material de refugo, como caixotes, tábuas soltas, folhas de zinco, ou são habitações construídas de palha, taipa e adobe.

Nessas localidades, a pobreza e o aspecto caótico são visíveis. Os serviços públicos estão ausentes, o arruamento é “desordenado”; a água é apanhada em uma bica próxima ou através de ligações clandestinas; a luz elétrica é conseguida com o prolongamento dos fios de um barraco a outro, os esgotos são depositados a céu aberto, a coleta de lixo é inexistente (LUZ, 2004).

No bojo das contradições e dos conflitos, São Luís se dinamiza, estabelece um processo mais acelerado de urbanização. A cidade se expande, multiplicando a população marginalizada, que não podendo comprar terrenos e imóveis, deixa a periferia em constante expansão.

5 A QUESTÃO HABITACIONAL EM BELÉM-PA E SÃO LUIS-MA: EXCLUSÃO SOCIAL, SEGREGAÇÃO ESPACIAL E GESTÃO URBANA

Diante do exposto nos capítulos anteriores, pode-se afirmar que as estruturas urbanas das cidades de Belém e São Luís sofreram fortes impactos com a ocupação da região Amazônica e com as perspectivas do capitalismo, sob a ótica de integrá-las economicamente a outras regiões do país, por meio das construções dos eixos rodo e ferroviários, principalmente com a mineração e com os investimentos nos projetos industriais consolidados nos governos militares, repercutindo, assim, na configuração sócioespacial.

Nesse sentido, baseado na lógica capitalista, concentrador e excludente, o desenvolvimento urbano adotado nessas duas cidades amazônicas influenciou na estruturação do espaço urbano, expressando-se em uma forma de apropriação desigual do mesmo, o que acarretou em um processo de segregação espacial, com a exclusão de grandes áreas de habitação de padrões urbanísticos de habitabilidade aceitáveis. Esses espaços, produzidos no mercado informal, são ocupados à revelia das leis e das normas estabelecidas para edificação e uso do solo, situação que se agrava pelos processos intensivos de verticalização e densificação.

Conforme observado por Corrêa (1989), visto no capítulo II desta tese, o espaço urbano s0 -0.09187 2867 5510 Tm (a)Tj 0.00 -0.09187 2867 5510 Tm (a)Tj 0.00 Tj 0.09187 0 0 -0.09187 2333

Essa configuração, indicada não por um marco legal no território, mas pela apreensão do espaço urbano ante aqueles que nele interagem representa a produção de uma apropriação do real pelo homem, enquanto sujeito situado.

Segundo Bourdieu (2001), existe, com efeito, uma correlação entre as posições ocupadas pelos agentes sociais no espaço social e a posição que ocupam no espaço físico. Este é, inclusivamente, um fator simbólico importante na determinação e configuração do próprio posicionamento social dos atores. Estes têm uma posição mais ou menos prestigiada consoante ocupem espaços mais ou menos valorizados e pela distância que as separa uns dos outros.

A existência destes espaços sociais, como espaços de exclusão de certas camadas da população, acaba por contribuir como um dos elementos definidores do modo de vida, das apreciações e representação social e da forma como os atores sociais das cidades estudadas encaminham as suas vivências biográficas e estratégias de vida.

> É na produção das favelas, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se efetivamente agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço na maioria dos casos independentemente e a despeito de outros agentes. A produção desse espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às diversidades impostas aos grupos sociais recém expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade. Resistência e sobrevivência que se traduzem na apropriação de terrenos usualmente inadequados para outros agentes da produção do espaço, encostas íngremes e áreas alagadiças (CORRÊA, 1989, p. 30).

Vale destacar, também, que a ineficácia na execução de políticas públicas para as demandas relacionadas ao crescimento urbano fez evidenciar as diferenças sociais na paisagem urbana, na constante disputa pelos melhores espaços, que aumentando a demanda diminuiu a oferta, ocasionando no encarecimento do uso do solo nas cidades, promovendo, assim, elevadas especulações pelas construtoras e empresas imobiliárias.

> A atividade imobiliária reflete o papel do espaço tanto como fonte de criação quanto de realização de mais-valia; é realmente impérvia aos ciclos de acumulação de capital, exceto no tocante a mudanças em suas formas de investimento (digamos, da habitação suburbana para os edifícios de escritórios e shopping centers na cidade); e representa um processo mais fundamental da criação da riqueza [...]. Os especuladores, portanto, constituem a vanguarda da expansão metropolitana (GOTTDIENER, 1993, p. 245-246).

Sendo assim, como foi ressaltado nos tópicos anteriores, o processo de ocupação nas áreas periféricas das cidades estudadas pela população de baixo poder aquisitivo acentuou as contradições do sistema capitalista, inseridas no contexto das desigualdades sociais, construídas dentro de uma realidade social mais ampla, não fugindo das análises do processo acelerado da urbanização brasileira, a qual está embasada na lógica da globalização, configurada uma revolução tecnológica e informacional, determinando não somente as relações políticas, mas, principalmente, as relações econômicas, perpassando pelas relações sociais e culturais.

Os efeitos dessa mundialização do capital acentuam as diferenças sociais afetando diretamente as expressões da questão social, as quais podem ser definidas no âmbito do modo capitalista de produção, na contradição capital x trabalho, como as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. "É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão" (CARVALHO; IAMAMOTO, 1983, p. 77).

Destarte, essas transformações repercutiram em Belém e em São Luís, assim como em outras cidades brasileira, que, permeadas das contradições e de desigualdades sociais, são frutos dos déficits sociais acumulados, por décadas de governos descomprometidos com os interesses da maioria da população.

Nessas cidades se produz e reproduz as desigualdades sociais, por meio de um intenso processo de precarização das condições de vida, com o crescimento do desemprego e do trabalho informal (sem seguridade social), que somados à maneira como as cidades foram constituídas, expõem as famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidades sociais.

> O cerceamento do acesso aos bens da cidadania, relacionados ao emprego, aos serviços de proteção social, e também ao aumento da violência, que levam a uma fragilização da cidadania, entendida como perda ou ausência de direitos e como precarização de serviços coletivos. O crescente processo de favelização, o empobrecimento da população, o desemprego e o trabalho informal são expressões da vulnerabilidade urbana no Brasil (KOWARICK, 1988, p. 15).

A grande maioria da população convive com a insegurança social e de renda, com a falta de acesso a equipamentos e serviços públicos, com moradias precárias e distantes do trabalho. À exemplo disso tem-se as duas cidades estudadas, as quais apresentam um

crescimento populacional baseado na expansão periférica e no espraiamento da mancha urbana, além de renda *per capita* inferior a média nacional, cujo valor é de R$ 500,00, conforme tabela 11.

Tabela 11 – Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* – 2010

Município	Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita*			Valor do rendimento nominal mediano mensal domiciliar *per capita* dos domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita*		
	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Belém	351078	348191	2887	**422,00**	425,00	208,00
São Luis	265175	251726	13449	**400,00**	404,00	250,00

Fonte: IBGE (2010).

Os dados demonstram que a renda *per capita* de Belém (R$ 422,00), mesmo inferior a média nacional, apresenta 5,5% a mais que a de São Luis. Vale destacar que os programas habitacionais adotam uma lógica que contribui para a concentração de renda no país, uma vez que a maior parte dos recursos são dirigidos para as faixas salariais acima de 4 salários mínimos, o que dificulta o acesso das famílias com baixo poder aquisitivo a esses programas habitacionais e contribui para o aumento do déficit habitacional, a exemplo pode-se citar o Programa Minha Casa Minha Vida. Esse quadro é revelador das diferenças, das desigualdades sociais e do modelo concentrador de riquezas e poder que fazem parte da formação histórica do País.

De acordo com Harvey (2005), esse processo interdita a efetivação do direito à cidade, principalmente para os mais pobres que são expulsos para locais cada vez mais distantes, pois não possuem meios para acessar os melhores espaços urbanos. O neoliberalismo provocou depressões salariais que aprofundaram esse processo de interdição do direito à cidade. Porém, o simples aumento dos ganhos salariais no interior da lógica do capital não resolve esse problema. Esses aumentos salariais incorporaram os mais pobres na "economia da dívida" por meio do mercado imobiliário.

Nesse sentido, a desigualdade social existente no País é estrutural e histórica, alicerçada no modelo adotado de capitalismo dependente. Dessa maneira, é balizada pela visão conservadora de que essa distribuição desigual é um fato "natural", como resultado do

fracasso individual de muitos e sucesso individual de poucos, e não como produto da forma como se organiza a sociedade e pelo modelo de exclusão social.

Bonduki (1997) argumenta que a desigualdade social tem suas causas nas formas com que se organizou a sociedade, em particular, na maneira com que se construiu o Estado brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, no qual se confundem o interesse público e o privado, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, no contexto absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana.

Sendo assim, quando se discute a questão habitacional nas cidades amazônicas, há que se levar em consideração que não é um fato isolado do restante do país e que está associado ao processo de urbanização, no qual as grandes, médias e pequenas cidades brasileiras foram submetidas, além das políticas desenvolvidas pelo Estado, que contribuíram para o aumento da segregação sócioespacial.

Caldeira (2000) identifica três formas de segregação, enquanto padrão de diferenciação e separação espacial: na primeira forma de expressão, os diferentes grupos sociais se comprimem no espaço da cidade e se diferenciam pelo tipo de moradia; a segunda apresenta a distância como variável de separação espacial de ricos e pobres, materializando a relação centro-periferia. Por fim, os espaços segregados fortificados por muros e sistemas diversos de segurança, concentrando em geotipos de padrão médio e alto as expectativas de lazer, consumo, trabalho e residência, justificado pelo medo da violência urbana. Isto é o que a autora chama de “enclaves fortificados”, tendo como exemplo os modernos condomínios.

A segregação espacial, para Castells (1983), é compreendida pela agregação do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna, onde predominam as disparidades entre elas, as quais se processam tanto em termo de diferença como em hierarquia. Dentro desta forte homogeneidade social, a segregação é entendida como sendo a divisão espacial de uma determinada população em áreas específicas que permitem entendê-las e destituí-las, da sua composição social, das demais áreas de seu entorno.

Para Lojkine (1981), a segregação social é analisada pelas contradições existentes entre o centro (que concentra o trabalho intelectual e o comando) e as zonas periféricas (que se caracterizam como lugar da execução das leis e atividades que derivam do centro). Analisando ambos os autores, constata-se que a segregação é a expressão sócioespacial do modo de produção capitalista, que fragmenta e, ao mesmo tempo, articula os espaços. O espaço urbano capitalista, neste processo, passa a ser o lugar concreto da manifestação e articulação do modo de produção capitalista.

Villaça (2001) compreende a segregação como sendo o processo pelo qual as camadas de renda elevada se concentram em determinadas regiões, buscando com isto privilégios em atrair os equipamentos urbanos para a região segregada.

Trazendo as considerações sobre as regiões metropolitanas de Villaça (2001) para as cidades, onde a condominização está cada vez mais presente, pode-se afirmar que essa concentração se dá numa nova escala, que não é nem a região geral e nem um bairro, mas sim o condomínio fechado.

O que ocorre com os condomínios fechados é que se localizam nas periferias urbanas e convivem muitas vezes com uma vizinhança mais pobre economicamente. Neste sentido, Villaça (2001) coloca que não existe presença exclusiva de camadas de alta renda em uma determinada região. A segregação não impede a presença e o crescimento de outras camadas no mesmo espaço.

Dessa maneira, as abordagens sobre segregação sócioespacial aqui definidas são oriundas de um processo dialético, ou seja, é uma só, independente do contexto a que ela se refere, derivando da luta de classes, na qual ao "vencedor" cabem as melhores parcelas do espaço urbano.

Cabe, então, destacar o estratégico papel das cidades para a consolidação do capital enquanto modelo de sociedade. Nesta dinâmica, não só o acesso ao solo é disputado, como também o seu valor é definido. Assim sendo, a cidade é também um complexo mecanismo de exploração e exclusão social, na qual todos os aspectos da vida social são afetados pelo desenvolvimento do capitalismo e manifestam seu caráter desigual no processo de urbanização.

A respeito disso, Harvey (2005) argumenta que nesse novo contexto as grandes cidades tornaram-se áreas estratégicas para investimento privados, especialmente quando concentradoras de função última geração associados ao capital financeiro, à comunicação e a tomada de decisões, bem como à cultura, ao entretenimento e ao turismo.

A dinâmica de investimentos de capitais na produção e comercialização de espaços urbanos e a conformação da "'economia da dívida' revelam a crescente mercantilização da cidade que desembocou na crise global atual". "[...] Os impactos dessa crise estão sendo profundamente desiguais. As execuções hipotecárias causadas por inadimplências afetam principalmente os mais pobres que vivem nas partes mais precárias e antigas das cidades americanas" (HARVEY, 2009, não paginado).

Na conferência "Alternativas ao Neoliberalismo e o Direito à Cidade", Harvey (2009) apresentou um mapa da cidade de Cleveland, nos Estados Unidos, que mostra as áreas

onde se concentram as execuções hipotecárias e os locais de moradia da população afro-americana de Cleveland. Essa população é a maioria dentre os 2 milhões de norte-americanos que perderam suas casas com a crise. Segundo ele, "a crise atual é um furacão Katrina financeiro. Como o furacão que arrasou New Orleans em 2005 e afetou principalmente os bairros mais pobres, os impactos da crise urbana e financeira atual recaem sobre os grupos sociais mais vulneráveis".

> Contraditoriamente, a injeção de recursos públicos é mais para salvar o sistema financeiro e resgatar os agentes do capital do que para garantir os direitos sociais prejudicados pelos efeitos da crise. Os bônus obtidos pelos altos executivos das instituições financeiras que quebraram e receberam ajuda governamental chegam à casa das centenas de bilhões de dólares e superam, em muito, os recursos públicos usados para ajudar aqueles que perderam suas casas. Em muitos locais, as casas hipotecadas que foram confiscadas são utilizadas em pacotes financeiros e não em políticas públicas voltadas para garantir o direito á cidade e à moradia digna (HARVEY, 2009, não paginado).

E conclui, dizendo que é preciso empreender novas lutas pelo direito à cidade, pois as crises sistêmicas atuais não representam o fim do neoliberalismo.

> Os governos atuam para proteger as instituições financeiras a qualquer custo. Não atuam para efetivar direitos e garantir o bem estar das pessoas. [...] Diante do dilema de ajudar os bancos e ajudar as pessoas que perderam suas casas, os recursos públicos são usados para salvar os bancos. Esses recursos deveriam ser usados para criar um banco de desenvolvimento urbano, voltado para financiar políticas urbanas e habitacionais que fortaleçam os direitos a cidades justas, democráticas e sustentáveis e moradias dignas (HARVEY, 2009, não paginado).

Corroborando com essa idéia, Ozório (s/d, p. 5) enfatiza que o espaço urbano está subordinado às políticas de modernização, de ocupação e de segmentação, uma vez que

> [...] a urbanização brasileira nasceu marcada por reformas urbanas, por obras de saneamento e embelezamento que expulsar

formam um mercado próprio de negociação e distribuição de lotes nas ocupações, onde aparece a figura de um líder que comanda, organiza e planeja a ação dos agentes sociais. Evidencia-se também uma estreita relação entre políticos, especuladores e agentes sociais estabelecendo uma rede complexa de procedimentos legais/ilegais que acabam por constituir-se em um conjunto de normas que regulamentam as transações quanto às negociações dos lotes e edificações (habitação), estabelecendo assim, estratégias de ação que são capitalizadas tanto do lado do Estado quanto do lado dos agentes sociais.

Os dados obtidos na pesquisa de campo revelam que nos últimos estudos feitos nas cidades de Belém e São Luís registraram-se 449 e 115 (respectivamente) assentamentos precários. Estes estudos foram feitos por meio de uma parceria entre a Prefeitura de Belém e o Instituto IAGUA, em Belém, e pela Secretaria Municipal de Terras, Habitação, Urbanismo e Fiscalização Urbana (SEMTHURB), em São Luís.

Segundo Belém (2007), a estrutura urbana reproduz a mesma realidade das grandes cidades brasileiras, onde o fenômeno da segregação social aprofunda cada vez mais a situação de desigualdade e precarização da vida social de frações das classes trabalhadoras que se reproduzem no interior de suas áreas periféricas.

Sendo assim, os estratos sociais de renda mais elevada encontram-se, em Belém, nos bairros do Comércio, do Reduto, de Nazaré e de Batista Campos, bem como partes expressivas dos bairros da Cidade Velha, do Umarizal e do Marco. Os estratos considerados médios apresentam forte tendência locacional linearizada, situada ao longo da Avenida Augusto Montenegro, ficando o nível mais baixo do gradiente de renda posicionado, tanto nas baixadas e na periferia continental mais distante, incluindo-se os núcleos urbanos do Distrito de Icoaraci, das Ilhas de Outeiro, Mosqueiro e Cotijuba (PEMAS, 2001 apud BELÉM, 2007).

De acordo com Belém (2007), a maior densidade demográfica está nas áreas de baixadas, fato que associado à baixíssima renda *per capita* e aos elevados contingentes populacional fazem destas os locais de agudos problemas e carências sociais. Entretanto, a demanda mais recente não está concentrada nas áreas de baixadas e sim nos setores onde estão localizadas as moradias verticalizadas, ocupadas por estratos sociais de renda média e baixa, conforme pode ser observado na tabela 12.

Tabela 12 – Número de assentamentos precários em Belém – 2007

Bairro	Assentamentos	%
Marco	10	2,2
Águas Lindas	9	2,0
Águas Negras	9	2,0
Agulha	2	0,4
Aurá	3	0,7
Bairro da Brasilia e São João do Outeiro	1	0,2
Barreiro	14	3,1
Batista Campos	2	0,4
Benguí	10	2,2
Cabanagem	11	2,4
Campina	6	1,3
Canudos	5	1,1
Castanheira	5	1,1
Cidade Velha	5	1,1
Condor	12	2,7
Coqueiro	13	2,9
Cremação	4	0,9
Cruzeiro	4	0,9
Curió-Utinga	10	2,2
Fátima	6	1,3
Guamá	18	4,0
Guanabara	3	0,7
Icoaraci	15	3,3
Itaiteua	2	0,4
Jurunas	9	2,0
Mangueirão	7	1,6
Maracacuera	15	3,3
Maracangalha	4	0,9
Marambaia	15	3,3
Outeiro	6	1,3
Paracuri	17	3,8
Parque Guajará	16	3,6
Parque Verde	11	2,4
Pedreira	11	2,4
Ponta Grossa	5	1,1
Pratinha	14	3,1
Sacramenta	20	4,5
Santana do Aurá	2	0,4
São Brás	2	0,4
São Clemente	8	1,8
Souza	3	0,7
Tapanã	27	6,0
Telegrafo	7	1,6
Tenoné	19	4,2
Terra Firme	12	2,7
Uma	13	2,9
Val de Cans	3	0,7
Mosqueiro	23	5,1
Total	449	100,0

Fonte: Belém (2007).

Em Belém são 146.359 domicílios existentes nos 449 assentamentos precários, os quais estão localizados em 48 bairros dos 71 existentes no município. Os bairros que apresentam maior número de assentamentos precários são Tapanã; Sacramenta; Tenoné; Guamá; Paracuri; Parque Guajará; Icoaraci; Maracacuera; Marambaia; Barreiro; Pratinha; Coqueiro; Una; Condor; e Terra Firme. Nestes bairros, além de apresentarem problemas infraestruturais, como a falta de saneamento básico, há uma carência de serviços essenciais, como posto de saúde, escolas, entre outros, acarretando no aumento da segregação sócioespacial.

Em São Luís, os assentamentos precários estão concentrados em duas grandes regiões: a área Itaqui-Bacanga, localizada no Sul da ilha, e as ocupações ao longo do Rio Anil[72]. Nestas duas regiões estão concentradas cerca de 60% das áreas de subnormalidade identificadas no levantamento feito em 2000, pela SEMTHURB.

De acordo com os dados obtidos na Secretaria, pela dinâmica de ocupação do espaço urbano do município, "a habitação subnormal acontece em grandes áreas pertencentes ao poder público e em áreas de terreno baixo e alagadiço". A ocorrência de construções precárias, barracos e palafitas em áreas de mangues e sem infraestrutura é bastante presente e "ocasiona graves problemas de saúde para a população, além de comprometer o meio ambiente" (entrevista concedida pelo técnico da SEMTHURB, 2010).

Com base no Diagnóstico da Capacidade Institucional do Município de São Luís para o Setor Urbano Habitacional (PEMAS, 2004), a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral de São Luís realizou, em 2002, um levantamento nas "Ressacas", assim denominadas as áreas de baixada, sujeitas a inundações freqüentes, sem as mínimas condições de habitabilidade e constituídas por moradias do tipo palafitas, construídas de forma precária, com madeira de pouca durabilidade, com acessos geralmente frágeis e sem estabilidade, que geram situações permanentes de risco, sobretudo para as crianças[73].

Embora não existam dados sistematizados sobre o setor habitacional, cabe destacar que nem todos os assentamentos precários de São Luis apresentam situações de risco, precariedade de infraestrutura ou são ocupados por população de baixa renda, pois segundo a fala do técnico da SEMTHURB, na entrevista concedida em 2009,

[72] Na Bacia do Rio Anil está localizada a Península do Ipase, área selecionada para a intervenção do Programa Habitar Brasil-BID, no Subprograma de Urbanização de Assentamentos Sub-normais.

[73] Nas áreas que foram ocupadas regularmente, a subnormalidade ocorre pela ocupação de zonas destinadas à execuções de equipamentos públicos e áreas verdes. Há ocupações em áreas de encosta e sobre linhões de transmissão de energia elétrica em alta tensão, contudo, são situações mais raras.

> A questão fundiária tem especial peso na definição da quantidade de assentamentos precários, em função da peculiaridade do município, pela sua característica de ilha oceânica, o município tem parcelas importantes do seu território caracterizadas como terreno da União e apenas algumas poucas glebas privadas, geralmente associadas a antigas sesmarias. Existe uma grande quantidade de assentamentos humanos que não são precários, têm habitações de bom padrão construtivo e acesso a toda infraestrutura, mas que são subnormais por conta da irregularidade fundiária, já que ocupam terrenos da União sem a devida legalidade.

Conforme apresentado, as 115 áreas de assentamentos identificadas estão assim caracterizadas, de acordo o diagnóstico (PEMAS, 2004) e demonstrada no quadro 8:

a. 76 como favelas, sendo 48 assentamentos irregulares e muito precários, denominados localmente como ocupação e 28 assentamentos irregulares ocupados por populações pobres, mas já com um nível de consolidação, denominados localmente como favelas mesmo; e
b. 39 como outras formas de assentamentos subnormais, correspondendo a assentamentos irregulares de ocupação espontânea, caracterizados como subnormais exclusivamente pela ilegalidade fundiária, já que não são precários e estão providos da infraestrutura média existente na cidade[74].

[74] Nessa estimativa, não foram computados dados da população residente em cortiços, pois o Município não dispõe de nenhum estudo que quantifique essas habitações.

Quadro 8 - Relação dos Assentamentos Hierarquizados (São Luís-MA)

Item	Área	Hierarquia*	Item	Área	Hierarquia
1	Vila Independência	8	59	Sitio do Pica-pau-amarelo	4
2	Vila Roseana / COHAFUMA	8	60	Tajaçuaba	4
3	Vila Mauro Fecury II	8	61	Vila Airton Sena	4
4	IPASE de Baixo/Apicum	7	62	Vila Ariri	4
5	IPASE de Cima/Mauro Fecury	7	63	Vila Bacanga	4
6	Irmãos Coragem/ Alemanha/ Caratatiua	7	64	Vila Cafeteira	4
7	Vila Bom Jesus/Travessa Bom Jesus	7	65	Vila Cristalina	4
8	Vila São Luis	7	66	Vila dos Nobres/ Pq. Timbiras	4
9	Vila Verde	7	67	Vila Flamengo	4
10	Japão / IPASE de Baixo	6	68	Vila Isabel/ Bacanga	4
11	Conjunto Rio Anil/Cabeceira da ponte	6	69	Vila Itamar	4
12	Vila 25 de Maio / Rec. Vinhais	6	70	Vila Jackson	4
13	Vinhais Velho	6	71	Vila Jambeiro	4
14	Pão-de-Açúcar	6	72	Vila Janaína	4
15	Coroadinho	6	73	Vila Kiola	4
16	Rio do Meio	6	74	Vila Lobão / Parque Roseana Sarney	4
17	Salina do Sacavém	6	75	Vila Marinha	4
18	Vila 7 de Setembro	6	76	Vila Menino Jesus de Praga	4
19	Vila dos Frades	6	77	Vila Natal	4
20	Vila Isabel Cafeteira	6	78	Vila Nice Lobão	4
21	Vila Santa Julia	6	79	Vila Nova República	4
22	Brasilia do Matadouro	5	80	Vila Padre Xavier	4
23	Camboa	5	81	Vila Pavão Filho	4
24	Fé-em-Deus	5	82	Vila Primavera	4
25	Fumacê	5	83	Vila Riod	4
26	Ilha da Paz	5	84	Vila São Sebastião	4
27	Jardim América/ Área institucional	5	85	Vila Sarney Filho/ Distrito Industrial	4
28	Jardim São Raimundo	5	86	Vila Tancredo Neves	4
29	Liberdade	5	87	Vila União	4
30	Santa Cruz / Vera Cruz	5	88	Vila Zeni	4
31	São João da Boa Vista	5	89	Altos do Calhau	4
32	São Mateus/ Vila Nova	5	90	Cantinho do Céu	4
33	São Raimundo/ Bacanga	5	91	Divinéia	4
34	Tibiri	5	92	Ilhinha / São Francisco	4
35	Vera Cruz	5	93	João de Deus	4
36	Vila Cascavel	5	94	Novo Angelim	4
37	Vila Conceição/ Coroadinho	5	95	Recanto Fialho	4
38	Vila Embratel	5	96	São Bernardo	3
39	Vila Mauro Fecury I	5	97	Sol e Mar	3

40	Vila Nova	5	98	Vila Brasil	3
41	Vila Palmeira	5	99	Vila Buriti/ São Francisco	3
42	Vila Vitória / Sta. Bárbara	5	100	Vila Conceição/ Calhau	3
43	Alto da Esperança/ Bacanga	4	101	Vila Conceição/João de Deus	3
44	Alto da Esperança/ Zona Rural	4	102	Vila Cruzado	3
45	Anjo da Guarda	4	103	Vila Fialho	3
46	Barreto	4	104	Vila Luisão	3
47	Bom Jesus	4	105	Vila Magril/ Sta. Bárbara	3
48	Cidade Olimpica	4	106	Vila Maruim / Igarapé da Jansen	3
49	Gancharia	4	107	Vila Regina	3
50	Jaracati / lado direito	4	108	Vila Santo Antonio/ Calhau	3
51	Jaracati / lado esquerdo	4	109	Argola e Tambor	0
52	Morro do São Francisco	4	110	Itapera	0
53	Pirapora	4	111	Jardim Tropical	0
54	Primavera/ Pq. Timbiras	4	112	Parque Jair	0
55	Residencial Paraíso	4	113	Rio Grande	0
56	Sá Viana	4	114	Vila Alegria	0
57	Santa Clara	4	115	Vila Paranã	0
58	Santa Efigênia	4			

Fonte: PEMAS (2004).
*Hierarquia estabelecida segundo critérios de possibilidade de regularização fundiária; insalubridade ou risco de desmoronamento e acessibilidade.

Pode perceber, a partir desses dados, que o problema do déficit habitacional é mais grave nas regiões urbanas e uma característica importante dessas áreas é que boa parte do seu território foi ou é ocupado de forma irregular e ilegal. Essas práticas ilegais de uso do solo das cidades acarretam maior vulnerabilidade aos estratos sociais mais pobres pela falta de segurança da posse – apesar da clareza do texto do Estatuto da Cidade sobre o assunto -, tendo em vista o acesso precário ou inexistente dessa população aos processos políticos de governança das cidades e ao planejamento do desenvolvimento urbanístico.

A partir dessa perspectiva, pode-se considerar essas duas cidades como um espaço em que se dão as questões sociais, resultantes do atual modo de produção - questões que hoje se apresentam cada vez mais acirradas - sendo espaço de desigualdades, conflitos e lutas. Fatos motivados pela sua forma de organização espacial, histórica, cultural, social e econômica. Como exemplo de suas problemáticas há o inchaço populacional, o trabalho informal e as habitações informais, que são encobertas pelo discurso do desenvolvimento econômico das cidades.

> A concentração física de usos e atividades e o excesso de verticalização nos centros urbanos aliada à precariedade de infraestrutura social nas áreas de baixada são os mais sérios problemas urbanos da cidade. Problemas de transporte, moradia e saneamento, enfrentados pela população da cidade, são continuamente gerados e agravados pela ação dos agentes imobiliários e pela falta de medidas enérgicas do poder público, incapaz de interferir no crescimento da cidade. Tal crescimento desorganizado afeta a vida de todos os habitantes da cidade, repercutindo ainda mais negativamente nas camadas empobrecidas que ocupam as periferias. A cidade, nas duas últimas décadas, sofre com as mazelas da modernidade e isto pode ser percebido nos congestionamentos de veículos, na diminuição da circulação de ar, no aumento da temperatura e na desfiguração do centro histórico. Os contrastes entre a área central e seus arredores se tornam extremamente acentuados, o custo de habitar a área central é cada vez mais alto, sendo impossível para as famílias de baixa renda continuar mantendo seus imóveis nessas áreas, tornando-se alvos fáceis para o voraz mercado especulativo (BELÉM, 2007, p. 23).

Nesse sentido, a ação governamental muitas vezes não tem capacidade de planejar e se antecipar aos problemas vivenciados no espaço urbano e, dessa maneira, acaba não controlando a lógica da especulação imobiliária, tendo como resultado final, o acúmulo dos referidos problemas. A ausência dessa ação planejadora do poder público, que tenha como "referência central a melhoria da qualidade de vida da população, faz com que esta atuação não seja abrangente, tornando sua atuação pontual, focalizada ou seletiva e, desta forma, descuidando-se totalmente das problemáticas sociais, dentre elas, a habitacional" (BELÉM, 2007, p. 24).

Um agente urbano que se destaca nesse processo é o Estado, como regulador ou produtor de uma política urbana e habitacional de massa, que, de fato, nunca existiu, como tampouco existiram as condições para que o capital investisse de forma sistemática em habitação popular. A ilegalidade, fruto da desigualdade extrema, é explicada pela necessidade de moradia e de décadas de omissão do poder público na produção fordista. Cria-se, assim, uma vinculação clara entre uma determinada ordem urbanística, relações de propriedade privada e o mercado imobiliário formal.

> Uma das ironias dessa tragédia cotidiana é que exatamente aquele saber técnico que poderia ser usado para democratizar o acesso da população mais necessitada a condições mais dignas de habitabilidade acaba por produzir cada vez maior elitização e exclusão. Se é clara a relação entre cidade formal e relações mercantis, sua antítese não é verdadeira, ou seja, a cidade informalmente construída é também é palco de um ativo mercado imobiliário (BUARQUE, 1999, p. 148).

Entretanto, Buarque (1999) ressalta que a gestão urbana no Brasil contemporâneo vem sendo marcada pela confluência de duas forças: por um lado pela racionalidade do planejamento e da regulação herdada do modernismo, formalmente constituída pelo Estado e/ou pelo mercado imobiliário. Por outro lado, pela radicalidade das demandas por condições básicas de urbanidade e reprodução, representadas pelos movimentos sociais organizados.

As políticas públicas podem ser implementadas com o intuito de efetivar o alcance do direito à moradia digna e a maioria das iniciativas do poder público poderão estar baseadas na garantia da propriedade. A função social da propriedade é usada como fundamento na formulação das políticas públicas que buscam promover o direito à propriedade para proporcionar habitações. Assim, o reconhecimento da moradia como um direito humano é de suma importância para a valorização deste direito e para a criação de estratégias eficientes de segurança da posse.

As políticas públicas de renovação urbana das cidades constituem-se no principal propulsor para mudança da paisagem e de vida das classes populares residente. Entretanto, a urbanização do espaço, ao causar uma nova dinâmica na cidade, leva também a criar movimentos de enfrentamento diante do Estado por parte dos envolvidos na busca de minimizar as carências urbanas.

De acordo com os princípios da Reforma Urbana, a cidade pode ser planejada a partir da análise das desigualdades e dos direitos sociais, nos quais os conflitos urbanos são vistos como uma expressão política das condições gerais da estrutura socioeconômica.

Partindo dessa compreensão, verifica-se que as políticas públicas transformam-se em uma das principais instâncias de confronto e contradições entre Estado e classes populares na garantia de seus interesses diante do espaço urbano.

> A luta de classe se dá em torno do poder de Estado, que vai garantir a unidade de formação social, isto não quer dizer, contudo, que os centros do poder, as diversas instituições de caráter econômico, político, militar, cultural, etc. sejam simplesmente instrumentos, órgãos ou apêndices do poder das classes sociais. Eles possuem a sua autonomia e especificidade estrutural que, enquanto tal, não pode ser redutível a uma análise em termos de poder (ABELÉM, 1989, p. 13).

Em uma sociedade capitalista, marcada por profundas desigualdades socioeconômicas, o papel do Estado, em princípio, não é o de se contrapor à situação de injustiça “estrutural”, mas o de colaborar para manter as “regras do jogo” que, justamente, criam as disparidades e privações relativas. Existe a possibilidade, porém, de que, em

determinados momentos, se estabeleça uma correlação de forças políticas que permita que o Estado exerça um papel diferente; isso vai depender, e muito, do grau de conscientização e mobilização da sociedade civil.

> O Estado capitalista é a relação social em que se condensam as contradições do modo de produção capitalista e as lutas sociais que delas suscitam. A função política geral do Estado consiste em "dispersar" essas contradições e essas lutas de modo a mantê-las em níveis tensionais funcionalmente compatíveis com os limites estruturais impostos pelo processo de acumulação e pelas relações sociais de produção em que ele tem lugar. Não se trata, portanto, de resolver (superar) as contradições sociais ao nível de estrutura profunda da formação social em que elas se produzem, mas antes de mantê-las em estado de relativa latência mediante ações dirigidas às "tensões", "problemas", "questões" sociais porque as contradições se manifestam ao nível da estrutura de superfície de formação social (SANTOS, 1996, p. 15-16).

Cabe ressaltar que a gestão urbana pode ser definida aqui como um conjunto de instrumentos, atividades, tarefas e funções que visam assegurar de modo eficiente, eficaz e com efetividade as ações que proporcionarão um bom funcionamento da cidade. Visa, também, garantir não somente a administração da cidade, como também a oferta dos serviços urbanos básicos e necessários para que a população e os vários agentes privados, públicos e comunitários, muitas vezes com interesses opostos, possam desenvolver e maximizar suas atuações de forma que possibilitem o uso do solo sem exclusão ou segregação social.

> [...] o sistema institucional e arquitetura organizacional adequados e necessários para implementar a estratégia e o plano de desenvolvimento local sustentável, mobilizando e articulando os atores (organizações da sociedade) e os agentes (instâncias públicas), com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo, para a execução e o acompanhamento das ações (BUARQUE, 1999, p. 64).

Então, a gestão urbana é a administração de determinadas situações dentro de uma conjuntura, com os recursos disponíveis no presente, tendo em vista as necessidades imediatas, diferentemente do planejamento, que, segundo Souza e Rodrigues (2004, p. 15), é uma atividade que remete sempre para o futuro, "é a forma que os homens têm de tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um processo, e, a partir desse conhecimento, procurar se precaver contra problemas ou dificuldades, ou ainda aproveitar melhor possíveis benefícios".

A diferença básica reside no horizonte temporal de cada uma. O planejamento tem a ver com o médio e a longo prazos (em se tratando de planejamento urbano, o médio prazo pode dizer respeito a um lapso de tempo de poucos anos, e o longo prazo a um período de muitos anos); já a gestão refere-se ao curtíssimo prazo (dias ou seman

Para Harvey (2005, p. 171), governança urbana significa muito mais do que "governo urbano", é um conjunto de forças que detêm o poder de reorganização da vida urbana, ou seja, "[...] o poder real de reorganização da vida urbana muitas vezes está em outra parte, ou, pelo menos, numa coalizão de forças mais ampla, em que o governo e a administração urbana desempenham, apenas, papel facilitador e empreendedor".

Outra questão que pode ser analisada nesse processo é a tendência contemporânea de gestão pública pautada na participação popular, descentralizando as decisões e responsabilidades que historicamente estavam concentradas no poder executivo. Entretanto, algumas práticas têm demonstrado que a participação popular fica restrita somente à consulta de certos setores sociais.

Nesse sentido, procurar-se-á responder no tópico abaixo aos questionamentos levantados na pesquisa: qual a concepção de gestão tem norteado as políticas habitacionais implementadas em Belém e em São Luis? Qual a relação existente entre governo e sociedade civil no processo de planejamento e gestão das políticas habitacionais nas referidas cidades? Os modelos de gestão adotados têm contribuído para a redução da segregação sócioespacial?, partindo da análise dos programas e/ou projetos habitacionais implementados em Belém e em São Luís, desde a implantação das Secretarias Municipais de Habitação.

5.1 PROGRAMAS/PROJETOS HABITACIONAIS: AVALIAÇÃO DOS MODELOS ADOTADOS

No processo de implementação das políticas urbanas emergem conflitos entre os atores sociais envolvidos, que buscam novas formas de fazer valer seus direitos. Para tanto, procurou-se analisar os modelos de gestão das políticas habitacionais implementadas nas duas cidades amazônicas estudadas, assim como os impactos na organização espacial das cidades e a relação com o padrão de segregação sócioespacial existente. Além disso, buscou-se analisar as ações ou programas implementados pelos governos municipais de Belém e São Luís, no sentido de reduzir as carências habitacionais das referidas cidades; e interpretar as conexões entre as práticas governamentais no processo de gestão de políticas habitacionais e as necessidades objetivas dos grupos sociais demandantes de tais políticas.

Dessa forma, para um melhor entendimento sobre a Política Habitacional é importante destacar que a intervenção estatal possui papel essencial, pois, por meio dessas políticas, poderá regular, organizar e coordenar as ações interventivas no espaço urbano.

Assim, entende-se que "toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. [...] toda política pública é um mecanismo de mudança social" (SILVA, 2001, p. 37-38).

Gramsci (2002, p. 222) argumenta que o Estado[75] é dividido em dois: sociedade civil (responsável por divulgar as ideologias por meio do sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, os meios de comunicação, etc.) e sociedade política (que são os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias-executivas ligado as forças armadas e policiais). Declara ainda que o Estado não exerce a coesão pura e simples, ele utiliza mecanismos de consenso para legitimar-se, para evitar o conflito de classes, buscando atender as demandas existentes das classes subalternas[76].

O Estado legitima-se não só por meio dos aparelhos coercitivos, mas pela sua forte presença na economia no qual o interesse da sociedade se faz presente. Em outros termos, o Estado apesar de servir a classe dominante, precisa dar resposta às exigências da classe dominada e as demandas apresentadas. Segundo Carvalho (1991, p. 11), o Estado "ao tomar a responsabilidade pela formulação e execução das políticas econômicas e sociais, responde a demanda e pressão das classes dominadas por meio de políticas públicas, sendo estas a forma concreta da intervenção estatal na realidade social".

Oszlak e O'Donnell (1976, p. 21) destacam um importante conceito sobre o que é a política pública:

> Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema.

Entretanto, a política pública não abrange apenas as decisões e ações tomadas pelo Estado, mas também a omissão estatal frente a algumas realidades que, caso não sofram uma intervenção direta seja por parte do Estado ou de organizações não-governamentais, nunca terão oportunidade de mudança.

---

[75] Denominado de Estado ampliado, não existindo separação entre Estado e sociedade.

[76] No final do século XIX, os neoliberais defendiam a concepção de que o Estado deveria intervir minimamente na economia, agindo de forma neutra, desenvolvendo ações complementares, com o mercado como regulador natural das relações sociais. No entanto, a crise econômica de 1929, nos Estados Unidos, atinge a economia mundial, agravando a questão social, fazendo com que o Estado assumisse a função de mediador nos conflitos sociais, entre as classes dominantes e dominadas.

O Estado atua por meio de políticas públicas e sociais visando a manutenção das relações sociais, através da garantia de direitos sociais. Para Sposati (2001, p. 65), “não devemos esquecer que, mediante a política social, é que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada”.

Segundo Faleiros (2006, p. 31), as políticas sociais são forma de mecanismos de relação e articulação de processos políticos e econômicos. “As políticas sociais são respostas e formas de enfrentamento das expressões da questão social”.

De acordo com Sposati (2001, p. 87),

> [...] a política social não deve ser somente realizada pelo governo, mas tem que ser disputada na população, para que politicamente mesmo que o segmento que não está sendo imediatamente incluído, que não vai usar aquela escola ou aquele programa, entenda e incorpore a necessidade de ter aquela atenção.

Nota-se que o processo das políticas públicas é assumido por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem no processo, sendo estes orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses. Segundo Silva (2001), dentre os principais sujeitos estão: os grupos de pressão (movimentos sociais e outras organizações); partidos políticos ou políticos individualmente (responsáveis por tomar decisões, fixar prioridades e objetivos das políticas); administradores e burocratas; técnicos, planejadores e avaliadores (responsáveis por formular alternativas); e o judiciário (responsável por garantir direitos). No que diz respeito à política habitacional, historicamente, vem cedendo a influência de atores sociais do setor imobiliário e financeiro.

Partindo dessa compreensão, verifica-se que as políticas públicas transformam-se numa das principais instâncias de confronto e contradições entre Estado e classes populares na garantia de seus interesses diante do espaço urbano.

> Em uma sociedade capitalista, marcada por profundas desigualdades socioeconômicas, o papel do Estado, em princípio, não é o de se contrapor à situação de injustiça “estrutural”, mas o de colaborar para manter as “regras do jogo” que, justamente, criam as disparidades e privações relativas. Existe a possibilidade, porém, de que, em determinados momentos, se estabeleça uma correlação de forças políticas que permita que o Estado exerça um papel diferente; isso vai depender, e muito, do grau de conscientização e mobilização da sociedade civil (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 13).

Segundo Rodrigues (1998, p. 82), “a política habitacional nada mais é que uma política pública enquanto estratégia de dominação burguesa, e também política econômica em

suas forças sociais operacionais, visto que surge no bojo da Reforma Brasileira". O Estado, portanto, como regulador social aplicador da política habitacional, distribui de forma dissociada os equipamentos urbanos acirrando a segregação sócioespacial, a qual tem sido foco de discussão dos movimentos sociais urbanos que, por meio de suas mais diversas formas, tem exigido do Estado respostas concretas às suas demandas e o exercício de gestões democráticas que sejam capazes de amenizar as carências sociais, tendo na questão da moradia uma de suas manifestações mais expressivas.

Tomando como base o objeto de estudo, pode dizer que a política habitacional em Belém era realizada, até meados da década de 1990, por diversos órgãos da Prefeitura Municipal de Belém (PMB), uma vez que somente em 1998 que foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Estes órgãos eram a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP), criada em 1993; a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM); a Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB); e a SESAN.

A SEGEP era responsável pelo planejamento do orçamento municipal, vinculado diretamente ao Prefeito, possuindo em sua estrutura o Departamento de Desenvolvimento Municipal e o Departamento de Orçamento, Administração e Finanças. Cabia a CODEM buscar financiamentos para a habitação, principalmente, por meio da CEF. Além disso, a CODEM criou a Diretoria de Infraestrutura e Habitação e o Fundo de Habitação para o Município, que funcionava de maneira independente do Fundo de Desenvolvimento Urbano. Sua atuação era na regularização fundiária de interesse social e também na administração da enfiteuse da Primeira Légua Patrimonial.

A SEURB tinha uma atuação fraca no setor, uma vez que era responsável pelo controle urbanístico – liberação de alvarás, licenciamentos e fiscalização. A SESAN era responsável pelos projetos e execução das obras de macrodrenagem em áreas prioritárias de urbanização.

Embora, a SEGEP fosse responsável por articular as políticas intersetoriais, que visava buscar a integração entre as ações e projetos dos diversos órgãos, não proporcionou de fato a elaboração de uma política habitacional capaz de envolver uma ação integrada dos diferentes setores do poder público municipal.

Efetivamente, os programas e projetos específicos para a produção habitacional e melhorias das condições habitacionais não foram de iniciativa municipal. A PMB teve sua ação restrita ao apoio institucional para os reassentamentos de famílias em áreas de intervenção dos programas de saneamento e drenagem coordenados pela COSANPA.

Com a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), por meio da Lei Municipal nº. 7865, que tem por objetivo promover a política municipal de habitação de interesse social, contribuindo para a melhoria das condições da habitação e redução do déficit habitacional, em um contexto de mobilização dos movimentos de moradia e de valorização, por parte do governo municipal, da participação popular (SEHAB, 2011), pode-se afirmar que há um marco na política urbana de Belém, uma vez que reconhece o direito a moradia como política pública e representa o fortalecimento da política habitacional.

De acordo com o entrevistado (técnico da SEHAB),

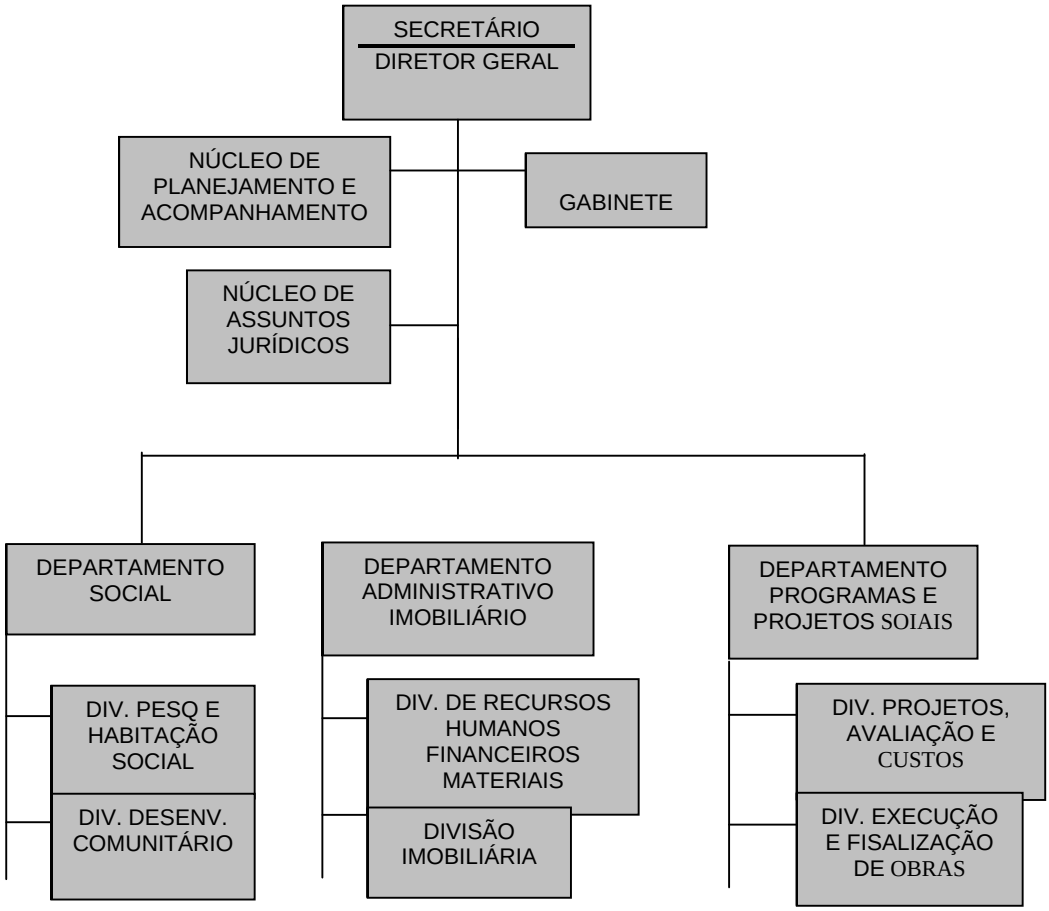
> A SEHAB foi criada em um contexto de mobilização dos movimentos de moradia e de valorização por parte do governo municipal da participação popular. A expectativa de atendimento das demandas acumuladas com relação às condições de moradia se ampliaram e acabaram por fortalecer a proposta de criação de uma secretaria específica para a temática habitacional, uma vez que a inexistência de uma estrutura institucional clara e definida que encaminhasse uma política habitacional consistente apresentava-se como grande empecilho para o município (entrevista concedida pelo técnico da SEHAB, 2009).

A SEHAB visa promover, planejar, coordenar, executar, controlar e avaliar as atividades de política habitacional no município, como órgão da administração direta do mesmo. Conforme organograma institucional da Secretaria (SEHAB, 2011), a elaboração e implementação dos Projetos de Obras Físicas (construção de equipamentos urbanos, rede de drenagem, esgoto sanitário, abastecimento de água, equipamentos comunitários, pavimentação de ruas e construção de moradias) são de responsabilidade do Departamento de Programas e Projetos Habitacionais (DPPH).

O Departamento Social (DESO)[77] é responsável pelos projetos sociais da referida secretaria, possui uma equipe multidisciplinar composta por: Assistente Social, Pedagogo, Psicólogo e Historiador, objetivando elaborar e implementar os Projetos de Trabalho Social, que se dão por meio de três eixos: geração de trabalho e renda, educação sócio-política e educação ambiental.

[77] Atualmente, o quadro técnico do Departamento Social da SEHAB possui duas Assistentes Sociais efetivas, três Assistentes Sociais comissionados, uma Psicóloga, um Historiador e quatro Estagiarias, o que na realidade prejudica o desenvolvimento do trabalho, uma vez que no ano de 2010 a Secretaria contava com um corpo técnico de doze Assistentes Sociais e dez estagiários.

Figura 9 – Organograma estrutural da Secretaria Municipal de Habitação



Fonte: SEHAB (2011).

Dados da Prefeitura Municipal de Belém relatam que a SEHAB implementa os programas de fomento ao cooperativismo; reassentamento de famílias residentes em área de risco e insalubres; urbanização de áreas onde é efetiva a detecção de habitações em condições subumanas, assim como reforma e ampliação de unidades habitacionais (SEHAB, 2011).

As ações da PMB destinadas a questão habitacional tem sido atribuída aos órgãos oficiais diretamente envolvidos com a temática da política habitacional: SEHAB, Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB), Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), CODEM e SEGEP (conforme demonstrado no quadro abaixo). Contudo, o fato de haver sobreposições de atividades redundou na ausência da participação articulada de órgãos importantes da administração municipal, dificultando o desenvolvimento de uma política pública integrada (BELÉM, 2007).

Quadro 9 - Demonstrativo das sobreposições de atribuições entre os órgãos municipais diretamente vinculados a questão habitacional.

Órgão	Atribuição Legal	Atribuição Efetiva	Sobreposição com outros órgãos
SEHAB	Planejar, coordenar, executar, controlar e avaliar as atividades da Política de Habitação do Município.	Promoção da avaliação técnica de bens imóveis para fins de desapropriações;	A CODEM e Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN) realizam avaliações de bens imóveis para fins de desapropriação e emitem laudos técnicos avaliativos com base em critérios diferenciados.
		Elaboração de projetos executivos de engenharia e arquitetura de empreendimentos habitacionais de infraestrutura e de urbanização.	A SEURB tem esta mesma atribuição aplicada pela Lei nº. 8.009 de 25/05/02 (elaboração gratuita de projetos de engenharia civil para atender à construção de habitações populares).
		Remanejamento, assentamento e desapropriação de áreas em ocupações conflituosas.	A SESAN desenvolve esta atividade nas áreas onde implanta projetos.
SEURB	Executar, coordenar, controlar, conservar e avaliar as obras de paisagismo e edificações públicas municipais	Controlar e preservar o meio ambiente em geral, inclusive do patrimônio arquitetônico, histórico e artístico.	As obras de paisagismo são realizadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) cuja lei de criação extinguiu o Departamento de Paisagismo e Meio Ambiente da SEURB.
	Controlar e preservar o meio ambiente em geral, bem como as obras particulares através da legislação em vigor.		As obras de paisagismo são realizadas pela SEMMA cuja lei de criação extinguiu o Departamento de Paisagismo e Meio Ambiente da SEURB.
	Controlar e preservar o meio ambiente em geral, inclusive do patrimônio arquitetônico, histórico e artístico.		
SEGEP	Coordenar a elaboração, avaliação, reformulação e atualização dos instrumentos básicos do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão.	Idem	
	Promover a articulação de atividades entre as entidades integrantes do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão.	Idem	
	Administrar o sistema viário do Município de Belém.	Idem	A SEURB faz planejamento urbano.

SESAN	Administrar os resíduos sólidos.	Idem	
		Educação ambiental.	Esta atribuição é de competência legal da SEMMA cuja lei de criação extinguiu a Divisão de Educação Ambiental e Desenvolvimento Comunitário vinculada à SEURB.
		Habitação: construção, realocação e desapropriação na implantação de projetos relacionados às suas atribuições.	È uma das atribuições efetivas da SEHAB.
CODEM	Pesquisar, planejar, executar, financiar e controlar as atividades de legalização fundiária, urbanização e habitação.	Executar as atribuições de legalização fundiária.	SEURB nas atividades de urbanização; SEHAB nas de habitação.
	Promover a Enfiteuse.	Pelo novo Código Civil passa a ser aplicado o Direito de Superfície.	
	Implementar projetos urbanísticos		SEURB e SEHAB
	Implementar a política habitacional municipal.		SEHAB
	Desenvolver atividades de apoio ao SIPLAG		
		Avaliação de imóveis para fins de desapropriação e transação comerciais para compra.	SEHAB e SEFIN

Fonte: BELÉM, Prefeitura Municipal de. Diagnóstico Institucional Município de Belém-Pará. In:_____. Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. Belém: SEGEP (2005).

Mediante esse quadro, nota-se que há uma sobreposição de funções, acarretada pela própria lei de criação dos órgãos e pela insuficiência institucional da SEHAB, o que fez com que funções fossem atribuídas e/ou assumidas de acordo com o perfil da gestão e dos responsáveis pelos órgãos.

A PMB aponta como principais aspectos que têm sido responsáveis pelas dificuldades de interação entre os diversos órgãos do governo municipal nessa área:

> • A ausência de uma vinculação da gestão municipal a um modelo espacial de estruturação urbana capaz de nortear as ações de planejamento urbano associadas à política habitacional;
> • A falta de coerência na condução do ordenamento territorial tem feito com que as ações públicas e privadas no território municipal se realizem sem benefícios para o desenvolvimento da política habitacional no que se refere a

> inibição de processos imobiliários especulativos, impossibilitando a implementação dos instrumentos de política habitacional previstos no Plano Diretor;
> • O déficit de recursos materiais, humanos e técnicos na maioria dos órgãos municipais, o que implica, muitas vezes, na não-efetivação de suas atribuições legais;
> • A ausência de um sistema de informações atualizado e unificado (informações em rede) que apóie o planejamento, o acompanhamento dos resultados das ações, enfim, a gestão pública municipal; e,
> • As pressões sociais por ações isoladas e localizadas imediatas, face aos déficits acumulados, historicamente, de infraestruturas urbanas e comunitárias e a escassez de recursos financeiros para responder a tais demandas (SEGEP, 2005, p. 24).

Entretanto, apesar das dificuldades apresentadas, o Estatuto da Cidade possibilitou a implementação de novos instrumentos que contribuíram no desenvolvimento de ações mais efetivas, por parte do órgão gestor, no processo de regularização fundiária.

Para tanto, foram criados o Orçamento Participativo (OP)[78] e o Congresso da Cidade como instrumentos para promover a gestão participativa da cidade, ou seja, como instrumentos de intermediação na relação entre governo municipal e sociedade. É um processo de planejamento que tem como princípio a participação direta da sociedade nas decisões sobre a aplicação dos recursos a serem investidos em obras e serviços pela prefeitura.

Em Belém, a idéia do governo era de que, mediante a participação popular, seria possível deslanchar um processo de gestão capaz de fazer frente aos problemas da cidade, decorrentes do descaso de sucessivas intervenções estatais centralizadoras.

A iniciativa da participação popular no OP teve como base a ausência de políticas públicas para as áreas de baixadas, o que levou a sociedade a demandar serviços e obras, em especial na área de saneamento básico.

Dessa maneira, a administração municipal priorizou a temática do saneamento, realizando o planejamento estratégico da Marca Sanear Belém[79], com a missão de elevar a qualidade de vida, proporcionando à sociedade condições dignas de limpeza, drenagem, água

[78] Avritzer (2001) ressalta que OP é uma estrutura e um processo de participação, baseados em três princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais que asseguram a participação no processo decisório do governo municipal. Esses princípios são: 1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; 2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição de regras internas; e 3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade entre as decisões e regras estabelecidas pelos participantes e as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

[79] A administração municipal definiu 06 (seis) programas básicos que ficaram conhecidos por Marcas de Governo: Dar um Futuro às Crianças; Saúde para Todos; Transporte Humano; Revitalizar Belém; Sanear Belém; e Participação Popular (BELÉM, 1997).

potável, esgoto, melhoria habitacional e educação sanitária e ambiental (BELÉM, 1997). Dentre as ações municipais relacionadas ao Sanear Belém destacam-se, conforme quadro 10:

Quadro 10 – Projetos executados pelo poder público municipal (período 1997 – 2001)

Programa/ Ação	Instituição Promotora	Natureza da Provisão	Projeto	Localização	Forma de Intervenção Pública
PRÓ-MORADIA	**Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)**	Projeto de Urbanização	Eduardo Angelim I	Icoaraci	Construção de 300 unidades habitacionais para famílias oriundas do Canal: Mundurucus, Cipriano Santos, Santa Cruz e Gentil.
			Eduardo Angelim II	Icoaraci	Construção de 410 unidades habitacionais e 01 escola e 02 praças para famílias oriundas do Canal: Tucunduba, São Joaquim e Parque União.
			Eduardo Angelim III	Icoaraci	Construção de 304 unidades habitacionais com ofertas de 304 cestas de material de construção para famílias oriundas do Canal Tucunduba, São Joaquim e Parque União; e construção de 01 creche e 01 praça.
PRÓ-MORADIA	**Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)**	Projeto de Urbanização	Jardim Bom Futuro	Bengui	Sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, meio fio, calçada, arborização, preservação ambiental e regularização fundiária.
			Laranjeiras	Jurunas	Construção de 202 unidades habitacionais.
			Malvinas	Sacramenta	Construção de 01 creche, 01 unidade da Família Saudável, 02 quadras poliesportivas, revestimento do canal, sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, meio fio, calçada, arborização e preservação ambiental.
			Morada de Deus I	Icoaraci	Sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, meio fio, calçada, arborização e preservação ambiental.
			Morada de Deus II	Icoaraci	Sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, meio fio, calçada, arborização e preservação ambiental.
			Nova Belém I	Tenoné	Construção de 220 unidades habitacionais, sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, arborização, preservação ambiental, construção de 01 praça, 01 quadra, meio fio e calçada.

			Nova Belém II	Tenoné	Construção de 240 unidades habitacionais, sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, arborização, preservação ambiental, construção de 01 praça, 01 quadra, meio fio e calçada.
			Radional II	Jurunas	Construção de 604 unidades habitacionais.
			Raimundo Jinkings	Tapanã	Construção de 250 unidades habitacionais e 01 quadra.
			São Gaspar	Tapanã	Sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento de água, esgoto, arborização e preservação ambiental.
HABITAR BRASIL	**SEHAB**	Infraestrutura Habitacional e Lotes Urbanizados	Comandante Cabano Antônio Vinagre	Marco	Construção de 126 apartamentos para famílias remanejadas da Av.1º de Dezembro.
			Riacho Doce	Guamá	
MORANDO MELHOR	**SEHAB**	Empréstimo para Melhoria das Condições Habitacionais	Vila da Barca	Telégrafo	Reforma de 60 unidades habitacionais.
			São Gaspar	Tapanã	Reforma de 300 unidades habitacionais.
PROJETOS DE REGULARIZACÃO FUNDIARIA	**CODEM**	Regularização Fundiária	Parque União	Tapanã	Oferta de 682 lotes, construção de 01 escola, 01 posto de saúde e 617 famílias tituladas.
			Aldo Almeida	Tapanã	Oferta de 272 lotes para famílias da Macrodrenagem e 77 famílias tituladas.

Fonte: Pesquisa HABITAT; FASE; IPPUR; UFRJ (2001).

Entretanto, não só o governo municipal interveio no espaço urbano de Belém, o governo estadual implementou várias políticas de urbanização na cidade, dentre as quais destacam-se, de acordo com o quadro 11, que tiveram ações de remanejamento ou reassentamento de famílias:

Quadro 11 – Projetos de Urbanização executados pelo governo estadual

Projeto	Período	Localização	Forma de Intervenção Pública
Projeto Urbanizar	Meados da década de 1980	Assentamento Jaderlândia	Urbanização, regularização fundiária e equipamentos urbanos.
Programa de Saneamento e Geração de Emprego e Renda (PROSEGE)	1994-1998	Marambaia e Guanabara	Sistema viário, esgoto sanitário, abastecimento de água potável, sistema de drenagem e estação de tratamento
Projeto Paracuri II	1997-1999	Icoaraci	Oferta de lotes, titulação de famílias, construção de 01 Centro Comunitário, 01 escola, e urbanização da área.
Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una	1985-2004	09 Bairros de Belém	Sistema viário, sistema de drenagem, esgoto sanitário, abastecimento de água potável, revestimento de canais, construção de 2 comportas, meio fio, calçada, construção de pontes e aterro de quintais.
Programa de Ação Social em Saneamento (PASS)	1996-1998	Guanabara	Complementar ao PROSEGE na área da Guanabara. Abastecimento de água potável e campanha de educação sanitária e ambiental.
Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda (PROSANEAR)	1994-1996	Área do IPASEP, Guanabara, Coqueiro, Benguí	Esgoto sanitário, abastecimento de água potável e campanha de educação sanitária e ambiental.

Fonte: Portela (2005).

Assim, pode-se afirmar que as experiências acima descritas demonstram um aprendizado de caráter político dentro do contexto em que se apresenta, no qual a tônica de planejamento e gestão da cidade sempre estiveram assentados numa concepção tecnocrática e racionalista com vistas a propósitos bens específicos de desenvolvimento urbano, em geral associado à idéia de modernização da cidade (TRINDADE JUNIOR, 1998).

> A cidade de Belém resulta, portanto, de um dado processo econômico, político, social e cultural e nela se concentram e materializam as práticas de sobrevivência dos setores sociais que se constituíram. Sua urbanização deve ser entendida como expressão social do processo de reprodução do capital e da força de trabalho, a forma como estão estruturadas as relações sociais de produção numa dada conjuntura e sob um determinado modo de produção, que no caso é o capitalismo (MOURÃO, 1987, p. 38).

Ampliar a participação popular nos novos formatos institucionais de gestão tem-se configurado como um importante instrumento para promover a articulação entre os atores sociais e para melhorar a qualidade do processo de tomada de decisão, reconhecendo, desse modo, a capacidade e a potencialidade da própria sociedade civil quanto à indicação dos caminhos que a cidade deveria seguir.

Nesse sentido, tentou-se implementar o Congresso da Cidade não como um evento de discussão e de simples proposição, mas como um fórum permanente de tomada de decisão, de participação e de mobilização social, sendo, portanto, um espaço público não-estatal de planejamento da cidade, ainda que seja uma proposta apresentada pelo governo, na qual o papel deste coloca-se como de fundamental importância com vistas à sua implementação e eficácia (TRINDADE JUNIOR, 1998).

A idéia central do Congresso da Cidade era o de instituir um modelo de gestão e planejamento de forma articulada, fazendo com que a sociedade passe a se preocupar com o todo da cidade e não somente com seus espaços de habitação ou com suas necessidades específicas (RODRIGUES, 2000). Assim, buscou-se ampliar e qualificar a participação popular, por meio da articulação das várias dimensões e instâncias antes vivenciadas e da criação de novos espaços de participação, adotando uma estrutura organizativa bastante complexa e dinâmica[80].

> A experiência política e organizativa de um governo popular local deve se expressar como prática social inovadora, revolucionária [...]. Um governo de caráter democrático e popular, compromissado com o objetivo da transformação da realidade social, deve colocar as dimensões cultural e política como centrais e estratégicas, porque quando não se muda valores, não se muda nada (RODRIGUES, 2000, p. 19).

Dessa forma, a inversão de prioridades, com a transferência de recursos para a melhoria das condições de vida da sociedade, e a universalização da cidadania constituíram-se objetivos a serem alcançados com a implementação do Congresso da Cidade pelo poder público municipal. Entretanto, devido a uma série de problemas de cunho administrativo e, especialmente, político, os objetivos propostos pelo referido Congresso não foram alcançados em sua totalidade.

Cabe destacar que nos últimos anos, a SEHAB vem realizando intervenções significativas na área de saneamento, habitação e urbanização, tais como:

a) Projeto Vila da Barca I; II e III Etapas, no bairro do Telegrafo. As obras foram iniciadas no ano de 2003 e abrangendo 960, por meio dos programas Morar Melhor; Palafita Zero e PAC;

[80] O Congresso da Cidade é formado pelas seguintes instâncias: oficinas e reuniões preparatórias; os congressos distritais temáticos e assembléias setoriais; os congressos municipais temáticos; e o congresso de Belém.
Existem também as instâncias de coordenação e acompanhamento, que são constituídas em forma de conselho: os Conselhos Distritais; o Conselho da Cidade; COFIS; Conselhos Gestores da Saúde e das Escolas; e Conselhos de Políticas Setoriais.

b) Projeto Portal da Amazônia, iniciado em 2008, pretende atingir 400 famílias que residem na Rua Osvaldo de Caldas Brito (Estrada Nova), financiado pelo PAC;
c) Projeto Paracuri, sua área de abrangência é o Paracuri II no Distrito de Icoaraci, foi iniciado em 2008 e tem como público-alvo 600 famílias, também financiado pelo PAC.

Contudo, devido a questões políticas e institucionais os projetos Paracuri e Portal da Amazônia, desde 2010, estão sob a coordenação da SEURB.

> Belém, na atualidade, faz parte de um programa do governo federal o qual tem por objetivo minimizar o déficit habitacional no Brasil, o programa Palafita Zero, que faz parte do Plano de Aceleração do Crescimento e tem o propósito de melhorar as condições habitacionais das populações que ocupam os assentamentos precários, é através deste que visando atender a necessidade em que se compreende a moradia como um direito humano e fundamental e conseqüentemente a formulação e implementação desta política Habitacional no âmbito municipal (Entrevista concedida pelo técnico da SEHAB, 2010).

A SEHAB, como órgão municipal fiscalizador e executor de alguns projetos de urbanização, têm por obrigatoriedade responder as demandas colocadas pela população e garantir o direito a moradia, conforme seus objetivos. Todavia, ressalta-se que tais projetos não são muitas vezes garantidos, não passam pelas as exigências dos agentes financiadores da obra física e da obra de cunho social, estes tem parâmetros conceituais e técnicos já estipulados, verbas já destinadas às quais limitam o trabalho social e, conseqüentemente, até o projeto físico (BELÉM, 2007). Um desses impasses ressalta-se a seguir na fala de uma Assistente social que compõe o quadro técnico da referida secretaria (2010):

> A SEHAB é um órgão da PMB destinado à questão habitacional e se envolve diretamente com a temática da política habitacional [...] a secretaria foi criada para atender as demandas com relação as condições de moradia. Contudo hoje, percebemos que só a SEHAB não é o suficiente para sanar todos esses problemas, pois estrutura institucional e física insuficiente, articulação insuficiente com os demais órgãos municipais, inexistências de terras estocadas, o alto índice de famílias conviventes (56.652 famílias) e etc.

Segundo o técnico da SEHAB (2010),

> O trabalho desenvolvido pela SEHAB diante as ocupações irregulares se da através de um planejamento social da área e da população a ser atingida pelo

> projeto físico habitacional, se baseando nos critérios estabelecidos em cada projeto desenvolvido pela mesma e de acordo com os tramites legais juntamente com base nas diretrizes da política habitacional, o que através da utilização dos instrumentos técnicos funcionais, busca metodologias para proporcionar a melhoria ou a mudança de um determinado contexto, por meio de um diagnóstico e levantamento sócio econômico, delimitando desta maneira à demanda para que haja a intervenção. A SEHAB busca intervir no meio através de reuniões com a comunidade, assembléias, ações educativas e informativas sobre o projeto que possa vir a atingir a área estudada.

Pode-se, dessa forma, salutar que a SEHAB tem o objetivo de promover a política urbana na cidade, contribuindo de alguma forma para a melhoria das condições de moradias da população, captando recursos, implementando programas e projetos, estreitando parceria com a comunidade e órgãos públicos, privados e até mesmo organizações internacionais, porém, nem sempre se é possível ter o alcance dos objetivos, o que pode se destacar na fala do técnico da secretaria:

> A garantia de direito é insuficiente com relação a constituição federal, logo nem toda demanda tem seus direitos garantidos, os programas são insuficientes. Plano diretor existe mais não é colocado em prática. Direito a moradia não é só casa p/ morar, mas é necessário ter condições de habitabilidade, acesso a serviços [...] o poder público busca captação de recursos para investir nos projetos mais esquece de pôr em prática seus instrumentos como o plano diretor (entrevista concedida pelo técnico da SEHAB, 2010).

Neste sentido, é possível perceber que a moradia, enquanto um direito não é garantido a todos, esta é a lógica neoliberal que vem sendo adotada desde a década de 1990 em que a moradia é uma mercadoria de valor muito alto e algumas pessoas somente conseguem ter acesso a ela por meio de uma política social que o Estado atua no combate a desigualdade, porém este Estado tem por base para a sua intervenção a relação custo/benefício, relações de consumo e de mercado em que se busca o que é menos dispendioso para o mesmo, como por exemplo por meio de parcerias entre o público e o privado, descentralização, subsídios fiscais, programas de renda mínima, etc.

De acordo com Belém (2007), de uma forma geral, no que se refere à habitação, pode-se dizer que diante da ação tímida ou insuficiente das políticas habitacionais, somada à desigualdade social resultado dos modelos econômicos excludentes adotados pelo país ao longo das duas últimas décadas, o que ocorreu nas grandes cidades foi um estímulo à ampliação de ocupações informais e irregulares. A falta de alternativas e o aprofundamento das situações de precariedade urbana em todo o país são resultados de um período de

esvaziamento da política urbana no âmbito federal e o conseqüente enfraquecimento das demais esferas de governo, bem como a retração dos investimentos públicos em um período de crescimento da população urbana, em especial nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

Os relatórios da PMB chamam a atenção ainda, para a grave desestruturação da SEHAB para efetivamente assumir a sua competência legal da execução da Política Habitacional. Isso permite, por exemplo, que a SESAN ou a SEURB, com maior e melhor estrutura, justifique a execução de atividades de competência da Secretaria de Habitação, tais como o atendimento às demandas urgentes para realocação de população, avaliação de imóveis, desapropriação, construção de unidades habitacionais, etc.

Vale ressaltar que, em entrevista concedida por um técnico da SEHAB (2010), a política habitacional é entendida como

> Nome dado aos diversos processos de urbanização adotados pelo poder público, para atendimento da população de baixa renda. [...] Já tivemos alguns avanços: a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a Criação do Ministério das Cidades (2003), a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social FNHIS, bem como o seu Conselho Gestor, a realização de Conferências das Cidades e a retomada da construção de uma política nacional de habitação e fundiária; em Belém, esse cenário tem provocado mudanças institucionais importantes, dentre as quais, podemos destacar a realização da I Conferência Municipal de Habitação, a instituição da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), a criação do Fundo e do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o novo Plano Diretor de Belém que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento urbano e determina a elaboração de planos setoriais, dentre os quais o de habitação de interesse social. Neste sentido, até dezembro de 2010 deverá ser elaborado o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social PMHIS de Belém que vai consolidar o planejamento da ação municipal referente à questão habitacional prevista no Plano Diretor. Deve conter as diretrizes, linhas programáticas, fontes de recursos, metas e indicadores que expressem o entendimento do poder público e dos agentes sociais a respeito do planejamento habitacional, com o objetivo de promover o acesso à moradia digna.

Dentre os principais desafios a serem enfrentadas pela Secretaria, estão: implementar uma política habitacional de longo prazo; elaborar o PMHIS; viabilizar a ampliação da oferta de habitação de interesse social; regulamentar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); criar a estrutura de coordenação da elaboração do PMHIS; realizar um seminário intersetorial no âmbito da PMB; realizar dezesseis oficinas para diagnóstico e elaboração do plano nos

distritos administrativos; realizar uma Conferência Municipal de Habitação; encaminhar a minuta de Projeto de Lei do PMHIS ao Executivo municipal.

Em relação aos principais avanços a partir da SEHAB, podem ser ressaltados: a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; a constituição do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor; as obras de urbanização e construção de unidades habitacionais; as parcerias para regularização fundiária, a realização do Diagnóstico Habitacional; e a elaboração do Plano Municipal de habitação. “A expectativa é que em 2010 os resultados se multipliquem e a SEHAB seja reconhecida pela sua atuação responsável na construção de uma cidade cada vez mais humana” (Entrevista concedida por um técnico da SEHAB, 2010).

Na prática, nenhum órgão ou instituição é de fato responsável pela articulação das ações nessa escala. Nenhum espaço de deliberação ou debate se apresenta de forma consolidada e com influência técnica e/ou política suficiente para desencadear um processo de debate e implementação de ações entre os diferentes municípios no que diz respeito à política de transporte público, habitação, saneamento e resíduos sólidos (BELÉM, 2007).

Isso demonstra uma contradição ao que é proposto nos princípios da Política Nacional de Habitação:

> Direito à moradia, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades; moradia digna como direito e vetor de inclusão social; garantindo padrão mínimo de qualidade, infraestrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais; função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana e garantir acesso a terra urbanizada; questão habitacional como uma política de Estado, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo; gestão democrática com participação dos diferentes segmentos; e articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Assim, pode-se concluir que em Belém, embora se tenha avançado em relação a política habitacional, as ações dos planos/programas pouco contribuíram para a definição de diretrizes de expansão urbana da RMB. Fica evidente ainda que os modelos de gestão implementados, desde 1998, não contribuíram para a diminuição da segregação sócioespacial e que a relação entre Estado e sociedade civil avançou em alguns pontos (OP e Congresso da Cidade), mas depois houve uma estagnação e a implementação das ações observadas nos diferentes planos e instrumentos de planejamento e controle urbano esbarraram em uma estrutura administrativa e política bastante frágil.

Em São Luís, constatou-se que o Município não dispõe de uma Política Habitacional elaborada, com instrumentos adequados, que permita uma gestão compatível com o nível de problemas encontrados no mesmo, embora possa ser entendido que existe uma preocupação com a questão, uma vez que, em 2006, foi aprovado o Plano Diretor que está em vigor, o qual vem conduzindo o desenvolvimento urbano a partir das diretrizes ali estabelecidas.

Entretanto, ao lado de toda a sua importância histórica e de sua herança cultural, São Luís, refletido o padrão socioeconômico do Estado do Maranhão, convive com graves problemas urbanos e sociais, apresentando índices de qualidade vida bastante baixos. Notadamente, nos itens de alfabetização, emprego, renda, esgotamento sanitário e mortalidade infantil, o que lhe coloca entre as últimas no ranking das capitais brasileiras (SEMTHURB, 2007).

De maneira geral, essa situação é fruto de um crescimento urbano carente de avanços no campo social e de um fortíssimo sistema econômico, que prioriza a concentração de renda, em detrimento da distribuição da riqueza produzida pela sociedade. Esse modelo, ao promover o empobrecimento da maioria da população, tem produzido gravíssimas distorções no processo de ocupação do território e, conseqüentemente, na produção do espaço urbano (VILLAÇA, 2001).

Segundo dados da entrevista e do diagnóstico realizado pela Prefeitura de São Luís, “as ações municipais na área habitacional têm acontecido por meio de programas diversos, quase sempre para responder a uma demanda circunstancial”. Os programas e investimentos habitacionais derivam de uma seqüência de iniciativas, marcadas por 4 linhas de ação, e estão consignadas no Plano Plurianual de Ação (PPA):

a) A 1ª linha chamada “Programa Moradia Cidadã”, compreende a melhoria ou construção da edificação, em que o ocupante possui o terreno, desde que a situação fundiária e ambiental do terreno não crie obstáculos.
b) A 2ª linha é o “Programa de Assentamento Humano de Interesse Social” – O programa prevê o reassentamento das famílias que atualmente ocupam habitações precárias ou em situação de risco em lote com infraestrutura básica em terrenos adquiridos e loteados pela Prefeitura.
c) A 3ª é o “Programa de Regularização Fundiária” que visa basicamente oferecer a segurança jurídica ao ocupante do imóvel. O Programa de Regularização Fundiária já chegou à cerca de 10.000 lotes registrados, de 1989-2002 (Mauro Fecury I e II, Coroadinho, Vila São Luis e outros). Os lotes são oriundos de áreas concedidas pela União Federal e outras,

desapropriadas pelo município e destinados a pessoas de até 03 salários mínimos através de um contrato particular de doação feito pela Prefeitura, que permite a transferência do lote já registrado para o nome do beneficiário. Ele é isento de IPTU, se o imóvel for avaliado em menos de R$ 10.000,00 e o proprietário não possuir outro imóvel.

d) A 4ª linha é o "Programa de Saneamento Básico e Urbanização de Favelas". Os recursos deste Programa, como se destinam basicamente à infraestrutura, são aplicados principalmente pela Secretaria de Municipal de Serviços Urbanos (SEMSUR).

Entre os incentivos governamentais com impacto na questão habitacional destaca-se o projeto implementado a partir de 2001, denominado "Planejamento e Execução Participativos", através do qual os técnicos do Governo do Estado e da Prefeitura de São Luis, juntamente com representantes das 14 regiões administrativas do município, discutem soluções para as principais necessidades da comunidade. Neste processo, demandas de natureza urbano-habitacional ganharam o peso da prioridade popular, sendo, muitos deles resolvidos/atendidos.

Vale destacar que, segundo dados do Pemas, no período de 1996 a 1998, foram aplicados, pelo Setor Público, investimentos no valor de R$ 1.828.521,60 na produção de habitações, envolvendo a parceria do Município com recursos do Estado e da União. Esses investimentos produziram 802 unidades habitacionais, sendo 422 no padrão embrião e 380 unidades habitacionais, além de 250 lotes urbanizados. Foram, ainda, aplicados recursos na ordem de R$ 1.638.350 em melhorias habitacionais e materiais de construção, tendo sido beneficiadas 802 unidades. As 380 unidades habitacionais foram produzidas, em 1996, com recursos do programa Pró-Moradia/CEF e contrapartida municipal, no Bairro Coroadinho. Os 422 embriões foram construídos, em 1997, com recursos do Programa Habitar Brasil e contrapartida física do município. No ano de 2004 foi concluída a construção de 154 unidades habitacionais do Residencial Governador Luiz Rocha, no Bairro da Cidade Operária, com recursos do Programa PAR/CEF, no valor de R$ 3.472.200,00.

Embora a Prefeitura embora tenha realizado algumas ações na área habitacional, a partir da integração de várias instituições municipais, e mesmo fora de sua estrutura organizacional, essa não é uma prática sistêmica e consolidada.

De acordo com a estrutura administrativa atual da Prefeitura Municipal de São Luis, quatro órgãos da Administração podem ser identificados como diretamente vinculados à Política de Desenvolvimento Urbano: Instituto Municipal da Paisagem Urbana (IMPUR),

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPLAN), Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEMTUR) e Secretaria Municipal de Terras, Habitação Urbanismo e Fiscalização Urbana (SEMTHURB).

Na realidade, o Poder Municipal tem tido dificuldades em instituir um processo de coordenação permanente e melhor articulado entre os órgãos municipais, em diversas áreas de atuação. Essa situação, embora não seja exclusiva de São Luís, reflete a maneira autarquizada de organização e funcionamento da estrutura pública municipal (SEMTHURB, 2007).

Essa situação se agrava quando se trata da relação Estado e Município, pois são raras as ações compartilhadas entre essas duas instâncias de poderes. A razão é que essas vêm sendo conduzidas por grupos políticos distintos que buscam consolidar suas atuações na região.

Cabe destacar que uma das principais linhas da política habitacional da Prefeitura tem sido a tentativa de promover a geração de renda para os beneficiários. Nesse sentido, tem havido um compartilhamento de ações para o desenvolvimento e implementação do projeto habitacional, envolvendo diversos setores (SEMTHURB, 2007).

Desse modo, atuam em conjunto com a equipe de projetos, o Setor de Serviço Social da SEMTHURB. As instituições SESI e SENAC poderão, por meio de convênio, atuar na formação de mão-de-obra para construção civil (pedreiros, carpinteiros, eletricistas, etc) e para outras atividades econômicas - corte, costura, panificação, informática, etc. O objetivo é que a população envolvida com o projeto seja estimulada a encontrar meios de sobrevivência, gerando renda por meio do recebimento de treinamento e da criação de cooperativas.

No caso da construção civil, após o treinamento, os pedreiros são selecionados e os aprovados são utilizados na produção habitacional na área do projeto. Os recursos são repassados pela Prefeitura à Cooperativa por meio de convênio para que ela administre a mão-de-obra, com os critérios de acompanhamento fixados pela Prefeitura. Após o término da obra, os melhores operários são reaproveitados em outros projetos habitacionais da Prefeitura (SEMTHURB, 2007)[81].

A fala do técnico da Secretaria (2010) ratifica essas ações, quando narra que

> Essas ações são exemplos de que o Poder Municipal, embora com todas as dificuldades de recursos, estrutura e da enorme dimensão do problema habitacional no município, vem se dedicando a encontrar alternativas para o

[81] Em Canudos Terra Livre, por meio de projeto financiado pelo programa Pró-Moradia, pretendeu-se ampliar essas experiências, realizando-se cursos de formação de mão-de-obra, em especial na área de construção civil, para capacitar a população local a participar da execução das obras.

> enfrentamento de uma demanda habitacional tão complexa e diversificada. Certamente, são iniciativas ainda embrionárias que necessitam de um tempo de maturação para serem avaliadas e reproduzidas em escala maior. Porém, os resultados são animadores e mostram novas possibilidades de ação nessa área.

De acordo com dados do Diagnóstico, as características das unidades habitacionais produzidas ou financiadas pelo Município são:

a) As 380 unidades habitacionais produzidas pelo programa Pró-MoradiaA/CEF de 1996, no Bairro Coroadinho, constituíram-se de uma edificação de 40,00 m² de área construída, com custo médio por metragem quadrada de R$ 67, 50, alcançando o valor de R$ 2.700,00 por unidade habitacional (valores da época e referentes apenas a material). A Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEMSUR) foi a executora do projeto, adotando o sistema de autoconstrução.

b) As 422 unidades habitacionais de embrião produzidas no Programa Habitar Brasil /1997 constituíram-se basicamente de um núcleo de 24,00 m², sem revestimento, composto por dois cômodos de permanência – quarto e sala, uma cozinha e um banheiro. O custo de construção alcançou o valor de R$ 1.901,71 por unidade habitacional, a preço médio de R$ 79, 24,00 o metro quadrado (valores da época). As primeiras unidades foram concluídas em 1999. A contrapartida da Prefeitura foi realizada por meio do apoio técnico e logístico e remuneração de parte da mão-de-obra.

No diagnóstico também se verificou dados sobre o mercado imobiliário, com destaque para a construção de moradia no padrão popular, que apresentam o custo unitário médio de R$ 198,00 por metro quadrado de construção, em uma área de moradia média com 50,00m², em lotes com área média de 150,00m²[82]. A relação entre o preço unitário médio do lote, em loteamento regularizado na periferia urbana e o da gleba bruta chega a 5 vezes, conforme levantamento realizado pela UEM, com base nos preços praticados pelo mercado

[82] O preço médio da moradia típica no Município, quando em loteamento ou área regularizada, alcança o valor de R$ 25.000,00, e R$ 15.000,00 quando situada em loteamentos irregulares ou clandestinos, não havendo diferença de valor nesse caso. O preço médio do lote popular, em torno de R$ 30,00/m2, quando em loteamento ou área regularizada, se altera para R$ 13,00/m2 quando localizado em loteamento irregular. Quanto ao comprometimento da renda familiar com aluguel, conforme informação levantada pela equipe da UEM, a situação é crítica para a população de um modo geral, repercutindo mais nas famílias com renda de até 3 salários mínimos. Estas chegam a comprometer cerca de 30% de sua renda com aluguel, mesmo patamar de comprometimento observado no caso das famílias com rendimento de 3 a 5 salários mínimos (SEMTHURB, 2010).

local, demonstrando a dificuldade da população de baixa renda em adquirir uma moradia regular.

Logo, é importante enfatizar que a experiência, entretanto, mostrou a baixa eficiência dos programas pontuais. A existência de um Conselho, a constituição do Fundo e uma Política habitacional de caráter participativo poderão garantir segurança de que os recursos destinados á área de habitação terão a sua utilização comprometida com os objetivos aos quais se destinam, ampliando as condições de tornar articuladas as ações.

Cabe ressaltar que não existem, em vigor, instrumentos jurídicos para a institucionalização e implementação de uma Política Habitacional do Município de São Luís. O projeto de Lei de criação do Fundo e do Conselho Municipal de Habitação foi enviado à Câmara Municipal, em 2004, mas ainda não foi implementado.

Os instrumentos urbanísticos, tais como Plano Diretor; Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; Lei das Operações Urbanas e Lei de Zonas Interesse Social (ZIS), foram concebidos e aprovados precedidos de amplo debate, envolvendo diversos segmentos da sociedade local.

> À época, o conjunto da legislação representou avanços conceituais e metodológicos, incorporou novos instrumentos de planejamento e gestão e, positivamente, apontou diretrizes de solução urbano-espacial e de enfrentamento à irregularidade habitacional. Todavia, a implementação efetiva dos instrumentos existentes ainda é insatisfatório do ponto de vista da capacidade de facilitar o funcionamento do mercado habitacional na cidade (Entrevista concedida por um técnico da SEMTHURB, 2009).

Concorre para essa situação de um lado: a geografia do Município; suas condições ambientais; a situação de terrenos da União – marinha; e acrescidos, especialmente, no segmento constituído por famílias de baixa renda, respeitando-se os padrões culturais, sócio-econômicos da população e tendo em vista os princípios de racionalidade no processo de ocupação do solo e construção do espaço; a cultura urbanística de ocupação do solo. De outro lado: o estado de pobreza de grande parte da população que vem ocupando, desordenadamente, o espaço urbano menos valorizado, e o que lhe é disponibilizado; além do acelerado e dinâmico processo de urbanização de São Luís (SEMTHURB, 2007).

Todo esse quadro se associa à complexidade de aplicação da maioria das leis, que, em face à dinâmica do crescimento “desordenado”, afastam-se do seu caráter regulamentador, passando a servir tão somente em seus aspectos reparadores. Ademais, acrescente-se a

fragilidade técnico-operacional da Prefeitura Municipal, particularmente, do seu setor de fiscalização que se ressente de uma melhor estrutura e corpo técnico (SEMTHURB, 2007).

> Atualmente, há uma carência no controle de obras e o sistema de informação, se interligado e retroalimentado corretamente, poderia facilitar o acesso a essa informação. As informações advindas do geoprocessamento contribuiriam imensamente para um acompanhamento mais efetivo de obras novas, que, inclusive, geram recursos para o município, através do pagamento de tributos (Entrevista concedida por um técnico da SEMTHURB, 2010).

Nota-se, portanto, que há necessidade de uma qualificação da equipe de fiscalização urbana, uma tecnologia que emita informação precisa sobre o crescimento da cidade, sobre as suas áreas de ocupação, para que se possa gestar a cidade de modo preventivo, com planejamento de ações que acompanhem o seu desenvolvimento.

Assim, para se ter uma gestão qualificada, faz-se necessário, primeiramente, a qualificação da equipe técnica e administrativa, bem como o seu redimensionamento, na medida em que o trabalho com Programas e Projetos Especiais requer essas exigências. Aliado a essa primeira exigência, dispor de ferramentas adequadas para o gerenciamento da cidade, através do geoprocessamento.

No que tange ao processo de fortalecimento da gestão do planejamento urbano municipal, cabe destacar a implementação do Orçamento Participativo, a partir de 1998, e vem se consolidando como importante instrumento de participação direta dos munícipes (SEMTHURB, 2007).

Outro aspecto a destacar foi o início do processo de discussão do Plano Estratégico da Cidade de São Luís ao final de 2001, com a mobilização de órgãos públicos e entidades representativas da sociedade. Em 2002, após jornadas temáticas, foi realizada a Conferência da Cidade onde foi elaborado o documento estabelecendo as diretrizes, princípios, linhas estratégicas, metas – a Carta da Cidade. Em 2003, foram realizados os estudos técnicos, as propostas de ação e elaboração dos projetos identificados como prioritários. O IPLAM assumiu a secretaria executiva desse processo (SEMTHURB, 2007)[83].

Dessa maneira, o município tem o papel de gerar a melhor qualidade de vida para sua população, o que é difícil, complexo, pois não é apenas fazendo urbanização e construindo casas que se eleva a qualidade de vida; ao lado disso, é preciso haver programas de todas as esferas de governo para que se tenha geração de renda. Os núcleos de ocupação indevida

[83] Segundo o Diagnóstico, inicialmente, foram estabelecidos três temas básicos para discussão: Gestão Democrática; Desenvolvimento Sustentável; e Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente.

passam, geralmente, a ser locais que abrigam uma população sem renda, o que acarreta, em última instância, um local de constante violência.

Quanto às políticas e aos programas habitacionais, a necessidade mais urgente, é o conhecimento das populações que, hoje, já residem em subnormalidade. Para conhecimento dessas habitações e dos núcleos que surgem a cada momento. São Luís, assim como a maioria das cidades, principalmente as capitais que estão em franco desenvolvimento, vem sofrendo um crescimento pautado na inexistência de mecanismos de controle sobre as áreas de ocupação indevida, principalmente áreas de proteção ambiental, áreas de mananciais, áreas de encostas de rios e áreas baixas, por exemplo. Sobre as áreas baixas, que são terras da União, o município não tem controle absoluto, o que dificulta sobremaneira a gestão municipal. Programa de Prevenção, Contenção e Controle de Ocupações Irregulares (SEMTHURB, 2007). Portanto, o cadastramento das ocupações indevidas, aliado a programas estaduais, federais e municipais, poderá garantir melhores condições de vida aos habitantes que, hoje, vivem em condições bastante desfavoráveis.

Uma das medidas poderia ser a produção de lotes urbanizados que, no entanto, para ser viável poderia ter seus custos minimizados, discutindo-se as normativas do governo, que muitas vezes não conseguem ser cumpridas pelos municípios, devido ao alto grau de exigência (SEMTHURB, 2007).

A exemplo desse tópico, algumas qualificações dos programas públicos, por serem elaborados com regras gerais, deixa de observar as características particulares de cada município, impedindo a sua participação em programas e projetos, conforme a fala do entrevistado:

> A contrapartida do município em aquisição de lotes se torna extremamente onerosa, pois é necessário que esses sejam adquiridos de empresas particulares, pois não se tem acesso às terras públicas, na medida em que elas se tornam inviáveis a serem usadas nesses programas. Como conseqüência do alto custo da aquisição de lotes, os recursos que restam nem sempre são suficientes para o investimento na infraestrutura ou na produção de mais unidades habitacionais. Por outro lado, as terras que são adquiridas encontram-se, quase sempre, afastadas do núcleo urbano, o que requer a implantação de infraestrutura que dote o local de acesso e de qualificação necessários para seu funcionamento. Se pudéssemos usar terras de núcleos urbanos, poderíamos, também, utilizar a infraestrutura do local, integrando as novas habitações a um núcleo urbano já existente; preencher os vazios urbanos de forma organizada e ordenada, escolhendo locais apropriados, facilitaria sobremaneira a gestão da cidade (Entrevista concedida pelo técnico da SEMTHURB, 2010).

De acordo com os dados levantados na pesquisa, uma das grandes dificuldades do município é a questão da titularidade da terra: “São Luís, por ser uma ilha, tem suas terras como patrimônio da União, o que dificulta a aplicação dos programas governamentais. Uma das primeiras exigências, por exemplo, é a titulação da terra, o que é praticamente impossível de se fazer em áreas da União, impossibilitando de repassar a titularidade da terra aos ocupantes, muitas vezes exigência do programa público” (Entrevista concedida pelo técnico da SEMTHURB, 2009)

Pode-se, então, concluir que São Luís apresenta características similares em relação a Belém, no que diz respeito aos modelos de gestão implementados, uma vez que esse modelo demonstra a baixa efetividade da política habitacional e que boa parte das ações no âmbito habitacional foram realizadas pelos governos estaduais (COHABs), capital imobiliário e incorporadoras, acarretando no aumento da segregação sócioespacial.

Nota-se, portanto, que as cidades de Belém e São Luís vivem situações que retratam o papel do Estado como ator decisivo na produção das desigualdades sociais e da segregação espacial, desenvolvendo políticas que, além de favorecerem os interesses do capital imobiliário e das classes média e alta, não enfrentaram a problemática da moradia popular.

As intervenções na área de moradia ficaram restritas às ações pontuais de concessão de títulos de aforamento, uso e posse de terrenos, inovando-se nas iniciativas de desapropriação para reassentamento, embora se mantivesse o sistema de remoção de famílias de áreas de risco.

Nesse sentido, a habitação passa a ser vista como um investimento complementar, necessário as condições de produção, ao mesmo tempo em que é parte das condições de reprodução da força de trabalho.

Para Castells (1893) e Lojkine (1981), o investimento do setor privado na produção das condições gerais de produção, das quais a moradia é parte, só é produtivo até certo limite a partir do qual torna-se desinteressante, economicamente falando. É nesse momento que o Estado é conclamado a intervir, tendo em vista liberar as empresas desse ônus a criar as condições para o processo de produção e acumulação. A produção da moradia, como visto, apresenta características específicas. Resulta da articulação de três fatores: uso privado do solo, materiais e a construção propriamente dita.

O montante de capital exigido para o investimento e o tempo em que ele permanece sem retorno (imobilizado no processo de construção) provoca a necessidade de uma taxa maior de lucro, o que determina o aumento do preço das moradias, ao mesmo tempo em que desestimula o investimento privado no setor. O caráter socialmente necessário da habitação

tem efeitos sobre a circulação da mercadoria e a estrutura do seu processo de produção. Para torná-los mais ágil, nele intervêm dois tipos de capital: o produtivo (construção) e o de circulação (imobiliário), que podem ou não ser compatíveis, dependendo do modo de produção. Para que o capital produtivo aumente sua rentabilidade, é preciso que o capital de circulação, ou a renda da terra, diminua a sua. Se a rentabilidade do capital de circulação cai, diminui o investimento no setor e surge a crise (TOPALOV, 1974).

De acordo com Spósito (2004), a moradia apresenta algumas características peculiares que a diferenciam de outras necessidades humanas. Primeiramente, ela é uma mercadoria e por isso segue as leis de mercado. Seu preço é regido por estas leis, variando de acordo com alguns aspectos, como a localização e os equipamentos coletivos disponíveis nas proximidades.

E continua afirmando que a "habitação é uma mercadoria relevante porque é de consumo privado – assim como roupa, sapato e alimentos, além de ser dispendiosa porque seu preço é muito mais alto que grande parte dos salários, e por isso é uma mercadoria comumente financiada". Sua produção é lenta, "porque depende de um bem natural que não pode ser reproduzido: a terra. A cada nova moradia exige-se um novo pedaço do espaço urbano" (SPÓSITO, 2004, p. 37).

O solo urbano é uma mercadoria *sui generis*, porque não é fruto do trabalho, e somente este pode agregar valor a uma mercadoria. Então o valor dado à terra não resulta da força de trabalho, mas sim da capacidade de pagar de seus compradores, que não é igual para todos os indivíduos. As camadas média e alta podem pagar mais e, conseqüentemente, se apropriam de fragmentos urbanos privilegiados (TOPALOV, 1974).

Assim, as dificuldades geradas no processo de produção só poderão ser resolvidas caso a rentabilidade do setor imobiliário estimule o investimento. Há, entretanto, aqui também, outra contradição já mencionada entre o valor dos salários e o preço da mercadoria habitação, o que cria um limite á solvabilidade da demanda.

Daí a necessidade da intervenção do Estado no setor, sem a qual a construção da habitação social não acontece. Essa tem se dado, historicamente, de vários modos: desde a existência de uma legislação regulamentando o uso do solo e o preço de aluguéis, definindo espaços e condições especiais que favoreçam o acesso da classe trabalhadora à moradia, até da construção civil; por vezes o construtor é o próprio Estado (SPÓSITO, 2004).

Corrêa (1993, p. 29) chama atenção para a precarização da questão habitacional:

> No capitalismo as diferenças são muito grandes, e maiores ainda em países como, entre outros, os da América Latina. A habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel. Este é um dos mais significativos sintomas de exclusão.

Dentre as políticas concebidas pelo Estado, a política urbana merece atenção distinta, haja vista que "a intervenção estatal no espaço urbano é considerada a configuração mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas". (LOJKINE, 1981, p. 168). Assim, o Estado capitalista aparece na forma de controlar e atenuar as seqüelas ocasionadas pela segregação sócioespacial imposta por "muitas determinações, isto é, unidade do diverso" (MARX, 1983, p. 14) da produção e reprodução do modo capitalista.

Nota-se que a Política Municipal de Habitação não dá conta de atender a demanda populacional das áreas atingidas por projetos de intervenção urbanística, visto que os recursos são limitados e podem ser utilizadas com moderação no atendimento (exclusivo) às famílias diretamente atingidas pelas obras, estabelecendo critérios de acesso que limitam o número de moradores que receberão a unidade habitacional, conforme foi apresentado nos capítulos anteriores.

Outro elemento importante a ser discutido em relação às cidades de Belém e de São Luís diz respeito ao padrão de segregação sócioespacial. Percebe-se que na cidade capitalista, o acesso ao espaço urbano é restrito e desigual para as diferentes classes sociais que nela se encontram, e que esse acesso desigual, fruto da desigualdade social, acaba por gerar uma (des) articulação espacial e social, que por sua vez, passa a gerar uma disputa, também desigual, como aponta Villaça (2001, p. 148), "[...] a segregação deriva de uma luta ou disputa por localização; esta se dá, no entanto, entre grupos sociais ou entre classes [...] A dimensão da luta aparece quando se introduz a segregação por classe".

De acordo com Villaça (2001, p. 148), o resultado dessa disputa, que articula e desarticula, ao mesmo tempo, o espaço urbano, gera um processo de segregação sócioespacial que cada vez mais procura separar/distanciar ricos e pobres e que "[...] a segregação seria um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo a segregação de outros". O que ele chama de segregação voluntária dos mais ricos, que provoca necessariamente a segregação involuntária das classes de menor renda.

Corrêa (1989) descreve três padrões de segregação urbana, tais como: modelos de Kohl, de Burgess e de Hoyt[84]. O modelo de Kohl expressa a cidade pré-industrial, marcada pela segregação da elite às proximidades do centro, ficando as camadas de menor poder aquisitivo na periferia, sendo "um tipo de organização espacial que expressa o interesse da elite em se localizar próxima às principais instituições urbanas, predominando a acessibilidade às fontes de poder e prestígio" (TRINDADE JUNIOR, 1998, p. 143).

Segundo Trindade Junior (1998, p. 143), o modelo de Burgess é um tipo de organização espacial e de segregação no qual os podres passam a habitar os centros deteriorados e desvalorizados, enquanto a elite habita os subúrbios aprazíveis, em virtude do processo de dispersão de determinadas atividades. Já o modelo de Hoyt define um tipo de segregação espacial setorizada a partir do centro, no qual as áreas residenciais de mais alto padrão tenderiam a se localizar nos setores de amenidades e estariam cercadas pelos setores médios, diametralmente opostos, encontrar-se-ia um setor mais amplo no qual estaria localizada a população de menor poder aquisitivo.

Dessa forma, ressalta-se que em Belém o padrão de segregação que mais se assemelha a realidade urbana é o modelo de Kohl (cidade pré-industrial), no qual se percebe que a acessibilidade e/ou localização de moradias de maior valor estão situadas próximas ao centro.

Trindade Junior (1998) argumenta que no momento em que se processa a dispersão dos assentamentos e da ampliação do urbano, esses locais são valorizados em detrimento dos novos espaços de assentamentos, acarretando na apropriação dos mesmos pelos agentes que podem pagar para usufruir da acessibilidade. Esses locais passam, então, a sofrer investimentos do capital imobiliário e incorporador, além disso, o Estado atua nessas áreas com projetos de urbanização, reforçando a concentração das áreas mais valorizadas, pressupondo uma auto-segregação e uma segregação induzida ou imposta.

De acordo com O'Neill (1986, apud TRINDADE JUNIOR, 1998, p. 152), a auto-segregação se dá a partir,

> [...] de modo geral, no âmbito dos grupos sociais dominantes. Contudo, outros grupos como os assalariados de alto rendimento têm se deslocado para áreas especificas das cidades, criando nelas condições de auto-segregação. Por se constituírem também em parte do setor de demanda solvável do mercado habitacional atraem para si a ação dos agentes modeladores. Mas esta ação só é possível na medida em que estes grupos

[84] Embora esse tipo de análise tenha sido superado, é importante destacar pela descrição da organização espacial urbana.

> estão propensos a aceitar os mecanismos criados para moldar suas preferências habitacionais. Os novos valores de consumo habitacional permitem a reprodução dos grupos de renda mais alta num ambiente criado especialmente para eles, ao mesmo tempo que esta reprodução se constitui em uma garantia para a continuidade da sociedade capitalista, dado o nível de renda que estes grupos possuem, criando condições de consumo, e tendo em vista a reprodução dos quadros profissionais necessários à sociedade. Em oposição, a segregação imposta dá origem às áreas residenciais dos grupos de renda mais baixa. A formação destas áreas se faz também a partir da decomposição e recomposição do espaço urbano em direção, principalmente, às áreas periféricas preteridas pelos grupos de renda mais alta e agentes que atuam neste modelo. Muitas vezes, os grupos sem opção de participação no mercado habitacional, utilizam-se de mecanismos "espontâneos" para obterem suas moradias. Tais mecanismos imprimem a estas áreas um ar de informalidade aparente, mas na verdade também aí o uso do solo vem sendo manipulado pelos agentes modeladores do solo.

Desse modo, a cidade vai ser dividida entre o espaço dos que possuem maior poder aquisitivo, espaço seletivo freqüentado por aqueles que têm altos níveis de renda, ou seja, os espaços da auto-segregação; e, os espaços dos que possuem menor poder aquisitivo, reduzidos, visto que se em sua maioria não têm nem condições de possuir uma habitação que seja adequada, com infraestrutura básica, saneamento entre outros.

Para Corrêa (1993, p. 64), a classe dominante ou algumas de suas frações contribuem para a segregação, pois:

> Sua atuação se faz, de um lado, através da auto-segregação na medida em que ela pode efetivamente selecionar para si as melhores áreas, excluindo-as do restante da população: irá habitar onde desejar. [...] por outro lado, segrega os outros grupos sociais na medida em que controla o mercado de terras, a incorporação imobiliária e a construção, direcionando seletivamente a localização dos demais grupos sociais no espaço urbano. Indiretamente atua através do Estado.

Como as políticas de implantação e lançamento dos conjuntos habitacionais e dos loteamentos populares - regulares ou não - são marcadas pelo afastamento espacial e precariedade das condições de vida urbana, os pobres são "obrigados" a conviver nas áreas mais distantes, ficando "reféns" dos territórios em que habitam daí, a idéia de segregação induzida (SPÓSITO, 2004).

As atuais configurações espaciais e sociais na cidade de São Luís, demonstram um momento de forte diferenciação, com a verticalização e a expansão urbana horizontal, inerentes às grandes capitais brasileiras, além da existência de rupturas entre os vários grupos sociais, organizações e territórios urbanos, evidenciando os processos de segregação sócioespacial na proliferação dos novos estilos de morar e de (con)viver no espaço urbano.

Cabe dizer que esse novo estilo de morar, viver e conviver, tem se propagado entre a classe de maior poder aquisitivo, acarretando em uma clara distinção entre as classes, uma vez que a classe de padrão mais elevado habita áreas diferentes das classes médias por exemplo.

Em Belém, a opção por moradias em condomínios de médio e de alto padrão, projetados vertical ou horizontalmente, nos eixos Entroncamento-Icoaraci, pela Rodovia Augusto Montenegro, e Belém-Ananindeua, pela Rodovia BR-316, tem se constituído em um dos elementos marcantes da segregação sócioespacial na cidade, uma que vez são incentivados pelos promotores imobiliários, os quais dotam as áreas de uma infraestrutura interna de serviços e lazer (salões de festas, academias de ginástica, lojas, supermercados, entre outros), e vendem mais que uma moradia, vendem a segurança, o conforto e a paisagem, usando-se como justificativa para a consolidação desses novos habitats urbanos, o alto índice de violência urbana. Esses condomínios fechados de enclaves fortificados conferem, também, um *status*. A construção de símbolos de status é um processo que elabora diferenças sociais e cria meios para a afirmação de distância e desigualdade sociais.

Assim, verifica-se a consolidação da auto-segregação urbana convivendo dentro de um mesmo espaço (a cidade) com processos de segregação induzida, que “empurra” a camada de menor poder aquisitivo para as áreas sem infraestrutura, saneamento, equipamentos urbanos, etc. Essas novas configurações se dão como fruto das práticas, ações e estratégias dos diversos agentes produtores do espaço urbano, geradoras de uma estruturação urbana descontínua e segregadora.

Para Spósito (2004), a segregação urbana pode ser vista e entendida como um processo estrutural, ou seja, os principais fatores que geram a auto-segregação e a segregação induzida encontram-se na própria sociedade: no modo como a sociedade encontra-se organizada e funciona, no estilo de vida e na cultura dominante.

Na cidade de São Luís, um significativo processo de verticalização pode ser visto na chamada Cidade Nova, onde há uma concentração de escritórios, shoppings, condomínios verticais de padrão médio e alto, e restaurantes situados na orla; além disso, a inserção da cidade no roteiro turístico regional e nacional levou a um massivo investimento na rede hoteleira. Estes fatos acarretaram na transformação da cidade, intensificando a economia e modernizando seu espaço urbano.

Entretanto, os condomínios e serviços ofertados aos grupos de maior poder aquisitivo levam a uma segregação urbana crescente, uma vez que a população de menor poder aquisitivo não “recebe” as benesses da modernização da cidade.

Nesse sentido, pode-se dizer que a produção do espaço urbano no norte da cidade de São Luís é resultante de uma maior homogeneização desse espaço, uma vez que se verifica a tendência da separação, da auto-segregação, por meio do emuralhamento, das classes com alto padrão aquisitivo.

De acordo com Costa (2009), um elemento que deve ser destacado quando se analisa a produção do espaço urbano e da moradia em São Luís é o sistema político oligárquico estadual, que se traduz como patrimonialista e clientelista, uma vez que essa produção serve para atender aos interesses de indivíduos que estão no poder, os quais exercem a função de empresários e que detém o controle de serviços.

> A produção de riquezas pelos grupos dominantes se dá a partir da construção de patrimônios (casas, apartamentos, fazendas); compra de carros do ano e da moda; se constituem "empresários bem sucedidos" do comércio, de postos de gasolina, hospitais, escolas, hotéis, concessionárias. Corrupção sistêmica que produz e reproduz a miséria social e que encontra em São Luís seu espelho invertido, pois alimentou o "boom" imobiliário dos condomínios e apartamentos de luxo destinados, em vários casos, à "lavagem de dinheiro" (segundo as investigações da PF). Contrapondo, nu tr a

urbano, que não giram, especificamente, em torno da produção econômica, mas do consumo. “O interesse se dá a partir da apropriação diferenciada do produto do trabalho, que são as vantagens locacionais”. Isso ocorre porque o espaço urbano é heterogêneo. “Se as pessoas estivessem uniformemente distribuídas na cidade, os diversos espaços de consumo tenderiam a satisfazer à grande maioria das pessoas” (VILLAÇA, 2001, p. 97).

> A distinção mais importante entre espaço intra-urbano e espaço regional deriva dos transportes e das comunicações. Quer no espaço intra-urbano, quer no regional, o deslocamento de matéria e do ser humano tem um poder estruturador bem maior do que o deslocamento da energia ou das informações. A estruturação do espaço regional é dominada pelo deslocamento das informações, da energia, do capital constante e das mercadorias em geral – eventualmente até da mercadoria força de trabalho. O espaço intra-urbano, ao contrário, é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho -, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casas-compra, casa lazer, escola, etc. Exatamente daí vem, por exemplo, o enorme poder estruturador intra-urbano das áreas comerciais e de serviços, a começar pelo próprio centro urbano. Tais áreas, mesmo nas cidades industriais, são as que geram e atraem a maior quantidade de deslocamentos (viagens), pois acumulam os deslocamentos de força de trabalho – os que ali trabalham – com os consumidores – os que ali fazem compras e vão aos serviços. (VILLAÇA, 2001, p. 20)

A argumentação de Villaça (2001, p. 38) para se compreender a dinâmica intra-urbana parte do conceito de “terra-localização”, as quais são “frações da terra urbana (terra-capital) que desfrutam de determinados graus de acessibilidade e de trabalho acumulado”. Assim, o preço da “terra-localização” tem um “componente essencial que é o preço monopólio”.

> Todo proprietário de uma terra-localização no âmbito do espaço urbano é proprietário de um bem único, irreproduzível. Considerando que nem todos os proprietários possuem as mesmas vantagens quanto as suas propriedades. Embora toda localização seja única, há entre elas vários graus de acessibilidades e de trabalho acumulado. Na maioria das vezes, os proprietários de lotes periféricos não desfrutam de vantagens no tocante a esses atributos (VILLAÇA, 2001, p. 39).

De acordo com Trindade Junior (1998), a dispersão dos assentamentos, a expansão do ambiente construído e o trabalho social acumulado tendem cada vez mais a elevar os preços dos imóveis em setores ou regiões especificas que, por sua vez, poderão ser apropriados e concentrados por um grupo privilegiado de agentes. Para tanto, ele destaca o

capital incorporador como elemento importante dessa tendência, uma vez que as empresas imobiliárias garantem a promoção de moradias com retornos expressivos pelos investimentos realizados nos espaços urbanos.

Dessa forma, o mercado imobiliário exerce sua influência nos processos de segregação sócioespacial e exclusão social a partir da construção de cenários e necessidades imaginários, vendidos para uma parcela da população em busca de *status*, por meio de grandes campanhas de marketing, como por exemplo, a venda de lotes/terrenos a altos preços em condomínios ou loteamentos fechados.

Maricato (2000, p.159) afirma que a escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado imobiliário que, entre outras coisas, "vende o cenário e a paisagem como signos de distinção de renda e de poder, acirrando os processos excludentes e segregativos no interior dos espaços urbanos brasileiros". Para Spósito (2004, p.79), "os interesses fundiários e imobiliários desempenham um papel primaz no processo de produção e estruturação do espaço urbano".

> Tal posição do capital de incorporação imobiliária decorre das particularidades da relação entre a habitação e o espaço urbano. Primeiro porque o caráter imóvel do produto faz com que a reprodução do capital tenha como pressuposto a sua permanente mobilidade espacial. A cada novo ciclo um terreno é necessário. Segundo, porque a potencialidade construtiva da terra não se resume a seus atributos de meio de produção e suporte físico, mas também como meio de consumo, para isso necessita está em conexão com uma complexidade de bens e serviços urbanos que dependem de processos econômicos, políticos e simbólicos. Essa dinâmica pressupõe uma lógica de expropriação, não podendo existir fronteira urbano-imobiliária sem essa lógica. E o setor imobiliário é estratégico nesse sentido (TRINDADE JUNIOR, 1998, p. 157).

Pode-se afirmar, então, que o mercado imobiliário influencia diretamente nos processo de planejamento e gestão das cidades, aqui em especial das cidades de Belém e de São Luís, impondo um planejamento urbano baseado em princípios antidemocrático e favorecendo interesses da classe dominante, além de promover a manutenção e o aumento dos processos de segregação sócioespacial e de exclusão social.

Destarte, a estrutura urbana não pode ser compreendida somente como organismo do tecido urbano, pois não existe um modelo exclusivo de estrutura de cidade, e sim são diferentes estruturas e simbolismos.

Portanto, o Estado enquanto organizador do espaço urbano, ao mesmo tempo em que promove à política habitacional de interesse social, nega a habitação a quem dela necessita.

Essa política, quando oficializada, pode prever mecanismos para efetivação do Plano Diretor de Belém e de São Luís, a fim de respaldar os direitos das famílias atingidas pelas intervenções de renovação urbana e eliminar o déficit habitacional das áreas de intervenção.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a valorização do direito à moradia é de suma importância para a resolução do caos urbano. Pode ser alcançada a compreensão de que a redução do déficit habitacional é um dos caminhos para a efetivação da função social da cidade, tornando-a um lugar onde todos possam viver de forma digna.

> [...] nesta perspectiva, o habitar, deixa de ser representado simplesmente pela unidade habitacional, como produto acabado de consumo, passando a ser compreendido como parte de um processo, expressando a forma de inserção social e econômica de seu ocupante, partícipe enquanto sujeito histórico da construção e implementação de um plano de ação de políticas urbanas (ABELÉM, 1989, p. 64).

Assim, a elaboração de políticas, programas e projetos visando o atendimento à população de baixa renda e a manutenção do ordenamento do solo é uma ação imprescindível. Porém, ela pressupõe a realização de um estudo específico sobre as necessidades habitacionais das cidades, para que se tenha a dimensão exata do problema com a caracterização das áreas de subnormalidade e de precariedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se nessa tese trazer à cena reflexões sobre a gestão das políticas habitacionais implementadas em cidades amazônicas, assim como os impactos na organização espacial das cidades e a relação com o padrão de segregação sócioespacial existente, ressaltando os desafios colocados para a gestão urbana das cidades de Belém-Pa e São Luís-Ma e como o Estado tem atuado no enfrentamento dos problemas sociais.

Para tanto, procurou-se fazer, por meio de uma construção teórica, o resgate da política habitacional no Brasil e na Amazônia. Nesse sentido, fez-se necessário analisar a construção do espaço urbano e da moradia que, baseado na lógica capitalista, concentradora e excludente, influenciou no desenvolvimento urbano das duas cidades amazônicas, acarretando em um processo de segregação sócioespacial.

O modelo de desenvolvimento urbano implementado tem contribuído para aumentar a exclusão social, econômica, política e cultural de uma grande parcela da população. A falta de alternativas em relação à moradia leva essa população a ocupar espaços inadequados para a habitação, como encostas, várzeas inundáveis, beiras de rios e cursos d'água, e até mesmo áreas de proteção de mananciais. Essas ocupações, freqüentemente ilegais, caracterizam-se também pela construção de moradias muito precárias e em regiões sem nenhuma infraestrutura.

Desse modo, o processo de urbanização nas grandes cidades, em especial nas duas capitais estudadas, revela a face avassaladora do modo de produção capitalista, na qual a necessidade de obtenção de espaços e a transformação dos mesmos em mercadoria transformam a cidade num palco de luta pelo domínio e pelo poder.

Constatou-se que, ao longo das últimas cinco décadas, as políticas públicas urbanas não foram eficazes para resolver os principais problemas das cidades estudadas, gerando os conflitos causados pelo baixo padrão de vida, constituindo-se em contradições do funcionamento do próprio sistema capitalista.

A cidade como forma concretizada do processo de urbanização é um produto e condição de (re) produção de uma sociedade. O espaço urbano é produzido de modo desigual, em um processo complexo e dinâmico, onde ocorre tanto a expansão do tecido urbano quanto a verticalização em determinadas partes das cidades.

Nota-se que a política urbana foi orientada para atender a demanda do capital monopolista, expandindo a infraestrutura, serviços de comunicação e de transporte. Por meio de medidas governamentais, o Estado procurou garantir todo o suporte necessário para a

dinâmica industrial, além disso, investiu esforços para a expansão nacional da infraestrutura de transporte, o que estimulou a migração intensiva em direção às áreas urbanas, em busca de melhores condições de vida.

A trajetória da política habitacional é notadamente marcada por diversos atores sociais, que estabelecem uma correlação de forças entre suas posições ocupadas no espaço social e no espaço físico. Isto se constitui, segundo Bourdieu (2001), como um fator simbólico importante na determinação e configuração do próprio posicionamento social desses atores.

Cabe destacar, nesse aspecto, que, no processo de implementação da política habitacional, há, de um lado, as camadas populares que buscam espaços de moradia em áreas insalubres, com enorme carência de serviços urbanos essenciais, reforçando um ciclo de pobreza cada vez mais difícil de ser rompido; e, de outro lado, a figura do Estado, que surge para atender aos interesses das classes dominantes, exercendo sobre a classe trabalhadora ações de controle, repressão e exclusão. Contraditoriamente, este mesmo Estado direciona suas ações para atender as demandas populares, com o objetivo de obter legitimidade.

Como ressalta Jacobi (1988), se o Estado cede, controla e até impõe demandas e canais de filtragem das reivindicações, os movimentos sociais alteram suas estratégias de ação, passando a agir coletivamente numa nova modalidade de ação, não fazendo somente reivindicações, mas, sobretudo, garantindo o controle das políticas públicas.

Nessa luta pelo espaço, também se pode identificar os interesses dos grupos econômicos, ligados aos processos de acumulação urbana, e, defrontando-se com estes atores, as camadas populares, que fazem pressão junto ao Estado, exigindo deste a efetivação de serviços urbanos no intuito de garantir sua sobrevivência.

Sendo assim, a ocupação do espaço vai se configurando a partir das correlações de forças e das alterações intra-urbanas instituídas entre os agentes produtores desse espaço, colocando em evidência a estreita relação entre políticos, especuladores e agentes sociais, que estabelecem estratégias de ação que são capitalizadas tanto do lado do Estado quanto do lado dos agentes sociais.

Nota-se que, nas décadas de 1960 e 1970, o governo federal implementou um processo de planejamento municipal e regional nunca antes realizado no Brasil, no qual vários órgãos federais foram criados para gerenciar, incentivar e financiar a política urbana das cidades, principalmente daqueles que formavam as regiões metropolitanas do País, buscando a implantação de uma política habitacional em grande escala, por meio do BNH e outros organismos.

Entretanto, os resultados dessa política demonstram que o número de habitações construídas ficou muito aquém da necessidade apontada pelo déficit. Além disso, o modelo econômico de exclusão social assumido pelos vários governos, a partir dessas décadas, e o crescimento populacional fizeram aumentar ainda mais a demanda por moradias.

Destarte, as necessidades do processo de acumulação capitalista e de reprodução ampliada das classes sociais contribuem para o caráter do uso do solo na cidade do capital. O desenvolvimento das forças produtivas, a partir das inovações tecnológicas, levou as unidades de produção a requererem uma infraestrutura capaz de atender as suas demandas que vão desde uma boa localização até a instalação de modernos equipamentos com o objetivo de favorecer a dinâmica deste modelo econômico.

Conforme foi discutido anteriormente, Villaça (2001) afirma que a produção do espaço é, na verdade, a produção de localizações. As diferentes localizações apresentam diferentes valores, associados não somente ao valor dos elementos urbanos aí existentes, mas também a maior ou menor acessibilidade aos bens e serviços existentes na cidade. Essa diferenciação entre valores das localizações explica a diferença de valor das áreas urbanas.

Os diferentes valores/preços das áreas urbanas implicam em uma distribuição espacial da população de acordo com a capacidade desta em arcar com os custos de localizações específicas. Essa é a razão da existência na cidade de áreas onde predominam grupos sociais homogêneos sob o ponto de vista da renda.

As áreas melhor localizadas e, portanto, com maior valor, são ocupadas pela população de maior renda, restando à parcela de menor poder aquisitivo a ocupação das áreas de menor valor, com restrita acessibilidade a bens e serviços urbanos. Tal processo se expressa na segregação social do espaço (SANTOS, 2002).

Dessa forma, a apropriação mercadológica do espaço urbano reforça as ações clientelistas e tecnocráticas do poder público que, em parceria com instituições privadas, priorizam fatores econômicos em função dos sociais, provocando o acirramento das expressões da questão social.

Conforme Rolnik (2002), apesar das ações de desenvolvimento ser apresentadas como forma de melhoria da qualidade de vida e de acesso à moradia digna, seu objetivo não é suprir as necessidades humanas, mas sim acumular capital, posto que as ações governamentais seguem a lógica das agências financiadoras das obras de eficiência e eficácia, neste caso para os investimentos na política habitacional.

Quando se procura analisar, compreender ou intervir no espaço urbano, onde se realizam as experiências humanas, não pode deixar de ser considerado qualquer que seja a relação dos indivíduos com os lugares. Porém, o que se tem visto é exatamente o contrário.

As políticas de renovação urbana em Belém e em São Luis, buscando maior funcionalidade do espaço para atender a interesses dos especuladores imobiliários, comprometem as paisagens e os cenários dessas cidades, que passam a sofrer intervenções sem que se considere a memória urbana, como exemplo pode-se citar bairros tradicionais que tiveram seus quarteirões transformados em *shopping centers*, criando focos geradores de grande tráfego; patrimônios arquitetônicos que registravam a história e a memória da cidade foram substituídos por edifícios, acentuando o processo de adensando por verticalização, que elevam os preços dos lotes dos terrenos e ameaçam outras áreas.

Harvey (1996) ressalta que muitas das inovações e investimentos destinados a tornar as cidades mais atraentes, como centros culturais e de consumo, foram copiadas em outros lugares e o fato da gestão urbana ser tratada como empresariamento leva à competição interurbana visando a atração de financiamentos externos, passando a tratar a cidade como uma "mercadoria", como um lugar que oferece condições favoráveis a acumulação capitalista.

Para Vainer (2002), os planos estratégicos propostos para serem realizados nas cidades são muito semelhantes, independendo dos locais, ou seja, eles devem vender a mesma coisa aos mesmos compradores virtuais que têm, invariavelmente, as mesmas necessidades e, entre eles, estão os investidores internacionais.

Complementando essa idéia, Harvey (1996), argumenta ainda que, passando a atuar como uma empresa, a administração municipal compreende a cidade como coisa, cidade-objeto, ou cidade-mercadoria, esquecendo de seu aspecto fundamental que é cidade-sujeito.

É necessário que se pense a cidade como um lugar em que se estabelece relações de sociabilidade, interesses, expectativas, mobilidade social e econômica. Bourdieu (1996) diz que a cidade é um poderoso e complexo campo onde inúmeros atores se reúnem munidos de diferentes olhares, perspectivas e capitais culturais a fim de disputar a definição do que é a própria realidade.

Então, compreender a cidade como um lugar de ações características de uma cultura, pensamentos e percepções, permite introduzir a subjetividade dentro do esquema estruturalista de reprodução social. Para Bourdieu (2001, p. 349), isso acontece porque o *habitus* é ao mesmo tempo subjetivo e social. "Subjetivo porque diz respeito à interiorização de valores, normas e classificações e é social porque os elementos interiorizados fazem parte da estrutura

social em reprodução, bem como as instituições (família, escola, etc.) em que são produzidos, reproduzidos e consagrados".

Portanto, pode-se dizer que a cidade é capaz de ser reinventada, reconstruída cotidianamente tanto no amplo físico (obras de engenharia) como no plano das representações. A cidade é a imagem que seus cenários ajudam a constituir, mas é também o imaginário que o urbano a ela impõe, complementando a sua construção histórico-cultural, na qual o *habitus* é orientado não só pelos interesses econômicos, mas por elementos muitas vezes inconscientes expressos em valores, gestos, religiosidade, cultura, etc.

Partindo do estudo analítico efetivado, evidencia-se que as primeiras intervenções urbanísticas nas cidades estudadas foram direcionadas por ações pontuais no setor de saneamento, seguidas de ações de infraestrutura que direcionaram o crescimento das mesmas e o aumento da especulação imobiliária, que são refletidos no desenvolvimento do processo de urbanização, por possuir um espaço de concentração e de oportunidades de trabalho e por reproduzir diariamente o fenômeno da segregação sócioespacial. Este aspecto é fundamental para se compreender a gestão de políticas habitacionais atual na região amazônica.

Ao se analisar o processo de segregação sócioespacial em Belém e em São Luis, constatou-se que foi constituída desde quando os primeiros colonizadores chegaram à região. Todavia, este processo ganhou conteúdo e forma com a ocupação das áreas centrais das cidades por uma demanda solvável da população, que passou a utilizar-se deste espaço para subsidiar a reprodução do capital, em especial do capital imobiliário. Assim, pode-se afirmar que, nas cidades citadas, a segregação sócioespacial é fruto dos déficits sociais acumulados, por décadas de governos descomprometidos com os interesses da maioria da população.

Conforme visto no capítulo V, o processo de ocupação nas cidades estudadas aumentou as desigualdades sociais. Isto é decorrente da urbanização embasada na lógica da globalização tecnológica e informacional, que determina não somente as relações políticas, mas, principalmente, as relações econômicas, perpassando pelas relações sociais e culturais.

Neste contexto, observa-se que a configuração espacial das cidades de Belém e de São Luis sofreu uma ampla (re)configuração, tornando-se necessário a cada novo ciclo produtivo, um novo solo. Este fato pode ser verificado no aumento por demandas habitacionais, principalmente para as classes sociais de menor poder aquisitivo.

Outro aspecto identificado foi a configuração do espaço urbano dessas duas cidades como uma arena na qual se defrontam interesses divergentes na luta pela apropriação da terra, da renda, por melhores condições materiais e simbólicas de vida, entre outros aspectos, uma vez, por meio da análise do processo de ocupação territorial, nota-se que o modelo de política

habitacional vem, historicamente, desconsiderando os laços de vizinhança e a sociabilidade das famílias atingidas diretamente pelas obras de infraestrutura e saneamento.

Bourdieu (2001) ressalta que a cidade pode ser entendida como unidade geográfica permeada de sociabilidade, que é caracterizada por uma rede de ações e relações, nas quais estão presentes elementos simbólicos e materiais nas relações de vizinhança, nos costumes comuns, na identidade, na história, na cultura, no parentesco, nas lutas, no território.

Faz-se necessário destacar as intervenções urbanísticas implementadas pelo poder público municipal e estadual, a partir de 1990, que (re)configuraram as áreas de baixadas e de palafitas. Aqui em especial, pode-se citar a cidade de Belém, uma vez que as intervenções realizadas foram resultantes das reivindicações da sociedade civil, que tiveram, gradativamente, suas demandas por saneamento e habitação atendidas pelos gestores.

Para o enfrentamento a essas demandas, é da maior importância à garantia de participação das populações atingidas no processo de elaboração dos projetos urbanísticos. Reforça-se que a participação social nos projetos habitacionais é fundamental para diminuir os efeitos negativos dos mesmos e para garantir – ainda que minimamente - os direitos sociais dos moradores enquanto cidadãos.

Benevides (1994) argumenta que uma cidadania plena é uma cidadania ativa, que instituí o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos por abrir novos espaços de participação política, onde se vê a possibilidade de se ampliarem os direitos políticos para a participação direta do cidadão no processo das decisões de interesse público.

Outro aspecto a ser enfatizado é que a pesquisa comprovou que política habitacional dos referidos municípios não dá conta de atender efetivamente a demanda social por moradia digna. Os dados sobre assentamentos precários revelam um número elevado em Belém (449) e em São Luis (115), além do alto índice de famílias conviventes, o que acarreta na insustentabilidade das mesmas do ponto de vista sócio-ambiental do território, sendo necessária a efetivação de intervenções que visem à inclusão sócioespacial do expressivo contingente populacional que reside nesses assentamentos.

A necessidade de construção de uma política habitacional com foco na integração urbana de assentamentos precários, especialmente na garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico, é essencial na implementação de qualquer gestão estratégica de combate à pobreza e perspectiva de sustentabilidade urbana.

Desse modo, torna-se imprescindível a valorização do direito à moradia para redução do déficit habitacional e garantir a efetivação da função social da cidade, tornando-a um lugar onde todos possam viver de forma digna, compreendendo que o direito à moradia não é somente ter uma unidade habitacional, mas é um processo de inclusão social, cultural e econômica das pessoas que nela habitarão, e que podem ser vistas como sujeitos históricos e partícipes do processo de planejamento e gestão das políticas urbanas.

No desenvolvimento da pesquisa, verificou-se que, em Belém, a SEHAB, como órgão municipal fiscalizador e executor da política habitacional, desenvolveu programas/projetos de urbanização visando atender às demandas colocadas pela população de menor poder aquisitivo no intuito de garantir o direito à moradia, conforme seus objetivos.

Todavia, vale ressaltar que tais programas/projetos não são muitas vezes garantidos, conforme demonstrado no Capítulo V, uma vez que não passam pelas as exigências dos agentes financiadores da obra física e da obra de cunho social. Estes têm parâmetros conceituais e técnicos estipulados, verbas destinadas às quais limitam o trabalho social e, conseqüentemente, até o projeto físico.

A insuficiência de investimentos e/ou suspensão das obras de urbanização por falta de repasse de recursos por parte do governo federal ou por parte das agências multilaterais é outro problema levantado na pesquisa, que impede o alcance dos objetivos propostos dos programas/projetos habitacionais, os quais objetivam diminuir o déficit habitacional.

Neste sentido, percebe-se que a moradia, enquanto um direito do cidadão e dever do Estado não é garantido, perpetuando a lógica neoliberal em que a moradia é compreendida como uma mercadoria de alto valor, a qual só tem acesso as pessoas com maior poder aquisitivo, ou, para as pessoas que possuem baixa renda, são elaboradas políticas que visam combater essa desigualdade social. Entretanto, o Estado acaba investindo em projetos que objetivam a intervenção no espaço urbano, mas que atendem as relações de consumo e de mercado.

Na pesquisa, observou-se uma grave desestruturação da SEHAB. Esta possui um corpo técnico reduzido, em termo de quantidade e de qualidade, o que leva à dificuldade de acesso aos recursos por falta de capacidade técnica, e pouca estrutura para desenvolver os programas/projetos habitacionais, o que acarreta na transferência de sua competência legal de execução da Política Habitacional para outras secretarias, como a SEURB ou SESAN, que possuem uma estrutura maior e melhor. Além disso, há uma perda de técnicos capacitados em função da falta de um plano de cargos e salário e há uma falta de articulação técnica-política na elaboração de projetos de captação de recursos.

Um fator importante a ser destacado é o elevado índice de irregularidade fundiária e a inexistência de um Plano Municipal de Regularização Fundiária, ocasionando na ilegalidade generalizada em relação às legislações urbanas, que é visivelmente constatada no distanciamento existente a cidade legal e a cidade ilegal ou real.

Para Rolnik (2002), essa ilegalidade se divide em ilegalidade como estratégia de acesso à moradia das classes de menor poder aquisitivo, e ilegalidade como forma de burlar a legislação em áreas de grande valorização imobiliária, como meio de atender a interesses especulativos de segmentos organizados da produção imobiliária, inseridos nos processos de acumulação, revelando a face de exclusão e segregação da gestão urbana nas cidades.

Portanto, essas práticas ilegais de uso do solo urbano conduzem a uma maior vulnerabilidade da população de menor poder aquisitivo, uma vez estas não possuem a titularidade de seus terrenos, além de ficarem cada vez mais excluídas dos processos políticos de governança das cidades e ao planejamento do desenvolvimento urbanístico.

Há também que se ressaltar o problema de escassez de terras para a produção habitacional e formação de estoques de terras, que viabilizariam o desenvolvimento dos programas/projetos habitacionais futuros.

Outro problema levantado na pesquisa diz respeito à falta de regulamentação dos instrumentos do Plano Diretor, tais como a outorga onerosa do direito de construir; solo criado, imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; entre outros, o que intensifica, ainda mais, a situação da população atingida pelos programas/projetos executados, visto que a cobrança dos benefícios oriundos dessas ações estão sob a tutela do poder público, o que dificulta as possibilidades de se criarem mecanismos que assegurem a futura permanência dos moradores na área.

O estudo apontou que, em Belém, não é falta de planejamento urbano que contribui para a permanência da segregação sócioespacial, mas de ações concretas, de aplicabilidade por parte dos gestores municipais. Como informa Villaça (2001), não existe falta de planejamento como justificativa dos problemas urbanos, o problema está no tipo de planejamento e na ineficiência dos gestores públicos.

Considerando a realidade urbana de Belém, o plano diretor não está cumprindo sua função social, pois para que isso ocorra, é necessário ampliar as formas participativas da sociedade, a fim de garantir a inserção de diferentes atores, organizações, lutas e sujeitos no processo de gestão das políticas, em especial a habitacional, exigindo do poder público moradia digna, saneamento, equipamentos urbanos, etc.

Cabe destacar também que a falta de integração dos projetos de infraestrutura, habitação e saneamento com as políticas de mobilidade, acessibilidade, controle urbanístico, desenvolvimento econômico e social, implantação de equipamentos comunitários tem provocado ação isoladas e fragmentadas, sem apreender a cidade como um todo, na qual cada instituição planeja, a partir de sua percepção, o modo de operacionalizar as ações nas áreas urbanas.

Entende-se, contudo, que se faz necessário estabelecer diretrizes específicas acerca desta questão – baseadas nas leis e normas existentes, como o Estatuto da Cidade e Plano Diretor – para então implementar ações que possibilitem intervir no meio urbano de forma eficiente, eficaz e com efetividade, incluindo o estabelecimento de norma que obriguem as agências financiadoras e executoras das ações a garantirem moradia digna, transporte urbano de qualidade, acessibilidade, infraestrutura adequada à toda a população.

Todavia, entre o que o Estatuto da Cidade determina e as interpretações desse estatuto que orientam as ações da vida cotidiana (práxis) existem toda uma trama de interesses que expressam o jogo das percepções e das cognições da realidade construída, compondo toda uma gama de poderes simbólicos (BOURDIEU, 2001) que decerto modo, se materializam na vida das cidades.

Todos esses fatores relacionados podem explicar as ações tímidas ou insuficientes desenvolvidas pela SEHAB. Entretanto, cabe destacar que a secretaria conseguiu alguns avanços nesses últimos anos, como: a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; a constituição do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor; as obras de urbanização e construção de unidades habitacionais; as parcerias para regularização fundiária (em andamento), a realização do Diagnóstico Habitacional; e a elaboração do Plano Municipal de Habitação (em andamento).

Dessa forma, a SEHAB representa um marco na política urbana de Belém, uma vez que reconhece o direito a moradia como política pública e representa o fortalecimento da política habitacional. Além disso, apresenta uma série de desafios a serem enfrentadas, conforme citado no capítulo V.

Em São Luis, a pesquisa realizada constatou que não há uma política habitacional elaborada, com instrumentos adequados, o que possibilitaria a implementação de uma gestão eficaz no combate aos problemas de moradia encontrados no município. Além disso, a fragmentação do espaço urbano da cidade é decorrente dos investimentos industriais e do Estado, que transformaram o solo em mercadoria, cujo elevado preço ocasiona na expulsão da camada de menor poder aquisitivo para áreas distantes do centro e sem infra-estrutura.

Convém salientar que na capital ludovicense são desenvolvidos ações de intervenção no solo urbano por meio de projetos habitacionais que visam atender as diretrizes aprovadas no Plano Diretor. Entretanto, a SEMTHURB, assim como a SEHAB em Belém, não tem conseguido articular ações em conjunto com os outros órgãos municipais, o que reflete a forma autarquizada de organização e funcionamento da estrutura pública municipal.

Ao longo da pesquisa de campo, verificou-se que os projetos desenvolvidos pela SEMTHURB, longe de solucionar os problemas habitacionais da população ludovicense, acarretaram no agravamento da segregação sócioespacial, uma vez que as famílias que habitavam as áreas de palafitas foram remanejadas para locais bem distantes de sua origem, provocando a perda de laços de vizinhança e da identidade local, construídas por esses moradores durante décadas.

Outra questão a ser enfatizada é a relação conflituosa entre a Prefeitura Municipal de São Luis e o Governo do Estado do Maranhão, pois são raras as ações compartilhadas entre essas duas instâncias de poderes. Um dos motivos que se coloca é a condução das ações por grupos políticos distintos que buscam se consolidar na região.

A pesquisa também revelou que não existe um Conselho Municipal da Habitação de Interesse Social, e que o Fundo não foi constituído, o que fragiliza as ações da SEMTHURB no sentido de garantir recursos à área habitacional, comprometendo o alcance dos objetivos propostos nos projetos.

Outra questão é a baixa qualificação da equipe de fiscalização das obras urbanas. Para resolução de tal problemática é necessário a implementação de capacitação adequada às ações desses agentes públicos e a instalação de um sistema de informação que precise sobre o crescimento da cidade, suas áreas de ocupação, para que se possa gestar as ações de modo preventivo, com planejamento e acompanhamento de seu desenvolvimento. Assim, para se ter uma gestão qualificada é importante a qualificação da equipe técnica e administrativa.

De acordo com os dados levantados na pesquisa, conforme apresentado anteriormente, uma das grandes dificuldades do município é a questão da titularidade da terra. Este fato também pode ser observado quando se analisou a cidade de Belém.

Assim, os espaços produzidos no mercado informal são ocupados à revelia das leis e das normas estabelecidas para edificação e uso do solo, situação que se agrava pelos processos intensivos de verticalização e densificação.

Desta forma, a elaboração de políticas, programas e projetos visando o atendimento à população de baixa renda e a manutenção do ordenamento do solo é uma ação imprescindível. Porém, ela pressupõe a realização de um estudo específico sobre as necessidades

habitacionais dos municípios, para que se tenha a dimensão exata do problema com a caracterização das áreas de subnormalidade e de precariedade.

Isso ratifica a tese aqui levantada que, independente do modelo de gestão (tecnocrática ou participativa), a política habitacional não tem avançado estruturalmente, demonstrando que as ações implementadas, por meio dos programas/projetos, não contribuíram para a redução do padrão de segregação sócioespacial e não modificaram a concepção de moradia.

Nota-se, portanto, que as cidades de Belém e São Luís vivem situações similares que retratam o papel do Estado como agente decisivo na produção das desigualdades sociais e da segregação espacial, desenvolvendo políticas que, além de favorecerem os interesses do capital imobiliário e das classes média e alta, não enfrenta a problemática da moradia popular.

É importante ressaltar que, em São Luís, o padrão de segregação sócioespacial é decorrente da mercantilização do solo, na qual os incorporadores imobiliários, financiados pelo Estado, possuem papel fundamental, uma vez que modificam a dinâmica urbana, acarretando na expulsão da população de menor poder aquisitivo das áreas melhores infraestruturadas, que servirão para a construção de condomínios residenciais, edifícios comerciais, *shopping centers*, entre outros, objetivando a acumulação de capital.

Conforme se pode demonstrar para o caso ludovicense, a produção do espaço se dá a partir de duas vertentes: a dominação política, representada por grupos que estão no poder há muito tempo, e o consumo. Esses dois elementos determinam a divisão social da cidade, levando ao aumento da pobreza e a concentração dos preços de terrenos mais caros na zona norte de São Luis.

Dessa forma, essa lógica de ordenamento territorial dá origem a uma formação sócioespacial segregada, caracterizada, principalmente, por novas formas de habitats urbanos: os loteamentos fechados e os condomínios residenciais, seja horizontais ou verticais, ocasionando na auto-segregação, a qual cria um ambiente urbano ideal, dissociado dos elementos da cidade real.

O cunho empresarial da política habitacional ludovicense, impulsionado pelos investimentos estatais, promove a produção imobiliária privada, a partir de estratégias que redefinem a configuração espacial, expandem a fronteira urbana, produzindo novas moradias em áreas tidas como não-urbanas, e transformam as relações políticas, econômicas, sociais e culturais da cidade.

No caso de Belém, ressalta-se que há um padrão auto-segregativo das classes que possuem maior poder aquisitivo em condomínios fechados, impulsionando um novo arranjo

intra-urbano. Além disso, conforme foi apresentado anteriormente, o padrão de segregação que mais se assemelha a realidade urbana é o modelo de Kohl (cidade pré-industrial), no qual se percebe que a acessibilidade e/ou localização de moradias de maior valor estão situadas próximas ao centro.

Esses locais, que sofrem investimentos do capital imobiliário e estatal, são valorizados em detrimento dos novos espaços de assentamentos, acarretando na apropriação dos mesmos pelos agentes que podem pagar para usufruir da acessibilidade. O Estado atua nessas áreas com projetos de urbanização, reforçando a concentração das áreas mais valorizadas, pressupondo uma auto-segregação e uma segregação induzida ou imposta.

Como foi enfatizada, a ação governamental altera as relações intra-urbanas, ampliando a fronteira urbano-imobiliária, atuando em novos assentamentos e investindo em áreas de expansão do capital imobiliário, em particular, nos eixos Entroncamento-Icoaraci e Belém-Ananindeua, provocando uma verdadeira mercantilização do espaço.

Assim, é necessário repensar a forma de gestão das políticas habitacionais nas cidades amazônicas, em especial Belém e São Luis, pois a racionalidade do planejamento e da regulação herdadas do modernismo, do tradicionalismo, pode dar lugar as concepções democráticas de gestar essas políticas, com o intuito de efetivar o alcance do direito à moradia digna, que valorize os aspectos culturais, religiosos, laços de vizinhança, enfim, que leva em consideração também a subjetividade, como ressalta Bourdieu (2001, p. 89), “a construção da subjetividade mostrará um sujeito fragmentado, com uma nova maneira de ser e estar no tempo e no espaço, e de mostrar-se no palco da cidade”.

Nesse sentido, o planejamento e a gestão do espaço urbano em Belém e em São Luis poderão inscrever-se em uma concepção de democracia que entenda o cidadão como parte ativa da sociedade, na qual a garantia de seus direitos dependa de sua organização coletiva.

Souza e Rodrigues (2004) argumentam que os próprios cidadãos devem poder decidir sobre os destinos dos espaços em que vivem, por meio de debates livres, abertos e transparentes, e que os técnicos podem e podem participar, mas na qualidade de “consultores populares” que possam aconselhar, principalmente, quanto aos meios, cabendo a discussão e a decisão políticas sobre os fins aos próprios cidadãos.

Complementando, os autores defendem a idéia de que a sociedade civil pode se organizar, de maneira autônoma e independente do Estado, para criar e realizar ações e projetos, estabelecer parcerias que fortaleçam esse tipo de atividade, elaborar e propor ações, projetos e políticas públicas, fiscalizar e exigir do Estado o cumprimento das leis. Da mesma forma, os processos participativos podem acompanhar as escalas pensadas para o programa,

reunindo, além de conselhos estaduais e municipais, fóruns metropolitanos ou submetropolitanas.

As políticas habitacionais precisam estar vinculadas a outros programas de desenvolvimento econômico e social, sem esquecer os programas de proteção ambiental. É fundamental que haja relações estreitas entre o programa de urbanização e o programa de regularização, buscando sinergias que multipliquem esforços por meio da concentração e articulação de iniciativas e evitando a dispersão das ações, pois a construção de habitações precárias, em áreas de risco ou de proteção de mananciais, deteriora o meio ambiente gerando riscos para a sustentabilidade humana.

Sendo assim, todas as políticas ligadas à reforma urbana podem ser planejadas e executadas de forma articulada e integrada, com a elaboração de Planos Diretores, que podem ser com caráter participativo e popular. Para isso, os governos municipais, estaduais e federal podem atuar englobando políticas coerentes que se complementem, uma vez que a moradia faz parte de um conjunto de fatores responsáveis pela melhoria das condições de vida: habitação, saúde, emprego e educação.

Portanto, para se ter uma gestão eficaz, eficiente e com efetividade das políticas habitacionais, norteada pelo ideário da reforma urbana, torna-se necessário um amplo processo de mobilização e conscientização popular, capaz de criar mecanismos que assegurem legitimidade às decisões públicas; articulação entre as ações governamentais; ampla política de redistribuição de trabalho e renda; e assegurar a permanência dos moradores atingidos pelos programas/projetos habitacionais no seu local de origem, após o processo de renovação urbana, para que seus valores e laços constituídos não sejam desfeitos.

A criação de espaços que possibilitam a participação política e que renovam a promessa de democratização da sociedade tem se apresentado como um importante mecanismo para a configuração de um novo desenho de gestão pública, visto que trazem na forma da lei a idéia de transparência, descentralização, controle democrático e participação popular.

Isso é um processo que pode estar em permanente construção, estabelecendo novas formas de relação entre o poder público e a sociedade civil, visando a uma nova cultura política, assim como à garantia de seu direito à cidade.

Conforme enfatiza Harvey (1980), não é possível solucionar os problemas urbanos e os conflitos pelo solo urbano se não for garantida a participação dos cidadãos nos processos de produção e reprodução das cidades, e que o direito à cidade envolve o direito de participar do urbano de forma a atender as necessidades da massa da população. Então, o direito à

cidade passa pela luta dos diferentes grupos sociais pela apropriação e domínio do espaço urbano, a qual gera espaços segregados e formas de resistência.

Portanto, instigar a participação popular no processo de planejamento e gestão das políticas habitacionais municipais torna-se um grande desafio e é de fundamental importância, uma vez que se pode capacitar os atores sociais populares para qualificar sua participação nos espaços institucionais relacionados a políticas públicas, além disso, é necessário se ampliar o número e a representatividade de organizações integradas em processos concretos de exercício ativo de sua cidadania.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléa Gomes. *Organização popular e luta pelo direito de morar*. Belém: NAEA/UFPA, 1988.

_____. *Urbanização e remoção: por que e para quem?* 1989. 139f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 1989.

ACIOLY, Claudio. *Densidade urbana e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ALMEIDA, Alfredo W. B. de. *Carajás: a guerra dos mapas*. Belém: Seminário Consulta, 1995.

ALVES, Joana Valente S. *Belém: a capital das invasões*. 1997. 128f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 1997.

ANDRADE, Manuel C. *Ensaios sobre a realidade maranhense*. São Luis: IPES, 1984.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

_____. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: EDUFRJ, 1996.

BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1995.

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. Brasília: Edições IPEA, 1999. (*Texto para discussão n. 630*).

BECKER, Bertha K. *Amazônia*. São Paulo: Ática, 1994. (Série Princípios).

BELÉM, Prefeitura Municipal de. Diagnóstico Institucional Município de Belém-Pará. In:_____. *Plano estratégico municipal para assentamentos subnormais*. Belém: SEGEP, 2005.

_____. Diagnóstico Habitacional de Belém. *Política habitacional no município de Belém: breve contextualização, balanço e desafios atuais de uma política social*. Relatório I, II, III, IV. Belém: IAGUA; SEGEP, 2007.

_____. *Pesquisa qualitativa: o congresso da cidade: identidade, diagnóstico e vocação de Belém*. Belém: PMB, 1999.

_____. *Orçamento participativo: construindo o poder popular*. Belém: PMB, 1997.

_____. *Organograma institucional da Secretaria Municipal de Habitação.* Belém, fev., 2011.

BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e cidadania. *Polis*, n. 14, 1994.

BENÉVOLO, L. *As origens da urbanística moderna*. Lisboa: Editorial Presença, 1981.

BEZERRA, Maria Lucila; ARAÚJO, Tânia de Bacelar. *Experiência recente em planejamento regional: os casos das Associações dos Municípios do Setentrião e do Oeste do Paraná*. Curitiba: Paranacidade, 1999.

BEZERRA NETO, José Maia A conquista portuguesa da Amazônia. In: ALVES FILHO, Armando et al. *Pontos de história da Amazônia*. Belém: Produção Independente, 1999, v.2, p. 11-24.

BIERRENBACH, Mª Inês R. de Souza. *Política e planejamento social no Brasil: 1956/1978*. São Paulo: Cortez, 1987.

BONDUKI, Nabil. *Do projeto moradia ao programa minha casa, minha vida*. Teoria e Debate , n. 82, mai,/jun. 2009. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>. Acesso em: mar. 2010.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo: Universidade São Judas Tadeu, set. 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: abr. 2010.

_____. *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

_____. Origens da habitação social no Brasil. In: *Análise Social*, v. 29, n. 127, 1994. Disponível em: <http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos>. Acesso em: fev. 2010.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas-SP: Papirus, 1996.

_____. *O poder simbólico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. Ministério das Cidades. *Conselho das cidades: um exercício de gestão democrática*. Brasília, 2005.

_____. Ministério das Cidades. *Déficit habitacional no Brasil 2006*. Brasília, 2008.

_____. Ministério das Cidades. *Guia de implantação do estatuto da cidade*. Brasília, 2002.

_____. *Decreto nº. 5.796, de 6 de junho de 2006*. Regulamenta a Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: jan. 2010.

_____. *Minha casa minha vida: 1 milhão de casas, crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros*. Brasília: 2009. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: jul. 2009.

_____. *Programa de aceleração do crescimento (PAC).* Disponível em: <www.pac.gov.br>. Acesso em: nov. 2010.

_____. Ministério das Cidades. *Política nacional de desenvolvimento urbano*. Brasília, nov. 2004.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Política nacional de habitação*. Brasília, maio 2006.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília, 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília, 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Curso à distância: planos locais de habitação de interesse social*. Brasília, 2009.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Resultados, projeções, ações.* 2009.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano nacional de habitação*. Brasília, 2009.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Avanços e desafios: política nacional de habitação*. Brasília, 2010.

BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: IICA, 1999.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.

CANCELA, Cristina D. *Casamentos, trajetórias amorosas e redes de sociabilidades cearenses em Belém (1870-1920)*. Trajetos (UFC), Fortaleza, v. 5, p. 249-264, 2007.

CAPEL, Horacio. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. *Revista de Geografia*. Barcelona, v. 8, n.1-2, jul./dez., 1974.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanísticas do estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. *Programa minha casa minha vida está fora do sistema de habitação de interesse social*. (entrevista para a FASE em 04/04/2009). Disponível em: <www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108>. Acesso em: abr. 2009.

CARDOSO, Ana Cláudia D.; LIMA, José Júlio. F. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem? In: CARDOSO, A. C. D. (Org.). *O rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectiva*. Belém: UDUFPA, 2006.

CARDOSO, Ruth C. L. Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: *A aventura antropológica teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. Movimentos sociais urbanos. In: SORJ, Bernardo et. al. *Sociedade e política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARNEIRO, Marcelo Domingos Sampaio. *Latifúndio e ocupações camponesas ao longo da Estrada de Ferro Carajás: reabrindo a fronteira quinze anos depois?* 1994. 128f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 1994.

CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). *Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano*. São Paulo: Edusp, 1994.

_____. *Espaço-tempo na metrópole*. São Paulo: Contexto, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

CARVALHO, Raul; IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 1983.

CARVALHO, Sonia Nahas de. *A política habitacional e a ação do Estado*. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v05n04/v05n04_09.pdf>. Acesso em: set. 2009.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Edna M. R. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In: CASTRO, Edna (Org.). *Cidades na floresta*. São Paulo: Annablume, 2008.

CASTRO, Edna Maria Ramos; ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth. Estado e poder local: dinâmica das transformações na Amazônia Brasileira. *Pará Desenvolvimento: a face social dos grandes projetos*. Belém: UFPA, 1987. n. 20-21, p. 9-12, jul./dez.

_____. *Industrialização e relações de trabalho no Carajás*. Comunicação apresentada no Seminário Internacional "Políticas Econômicas e Mudanças Estruturais na América Latina". Salvador: UFBa, 1991.

CODEM, Companhia de Administração do Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém. *Plano de recuperação de baixadas: programa de intervenção na Bacia do Una, reestruturação espacial*. Belém: PMB, 1987.

COHAB, Companhia de Habitação do Estado do Pará. *Relação das obras implantadas pela COHAB no período1995-2000*. Belém: COHAB, 2001.

CORRÊA, Antônio José Lamarão. *O espaço das ilusões: planos compreensivos do planejamento urbano da região metropolitana de Belém*. 1989. 134f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 1989.

CORRÊA, Roberto L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1993.

COSTA, W. C. A bomba suja: crise, corrupção e violência no Maranhão contemporâneo (2004-9). *Boletim da Conjuntura Regional, n. 5*. São Luís: CNBB, abr. 2009.

COUTINHO, C. N. *O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. *Movimentos sociais e construção do espaço urbano em Belém: o bairro da Sacramenta*. 1994. 164f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 1994.

DE GRAZIA, Grazia. *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: Interface, 1990.

_____. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: _____; AZEVEDO, Sérgio de. *Reforma do estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: UNB/ENAP, 1996.

DINIZ, Juarez. As condições e contradições no espaço urbano de São Luis (MA): traços periféricos. *Ciências Humanas em Revista*. São Luis, v.5, n.1, julho de 2007.

ENGELS, Friedrich. *A questão da habitação*. São Paulo: Acadêmica, 1988.

_____. *A origem da família, da propriedade privada e do estado*. São Paulo: Centauro, 1982.

ESPIRITO SANTO, José Marcelo do. Plano municipal de gestão: a revitalização do centro histórico de São Luis. In: VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa H. de. *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. Manole, 2002.

FERNANDES, Antônio Sérgio. *Empresarialismo urbano em Salvador: a recuperação do Centro Histórico Pelourinho*. 1998. 197f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Faculdade de arquitetura, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1998.

FERREIRA, Leila da Costa. Sustentabilidade e democracia no poder local. *Ambiente e Sociedade*, ano 1, n. 1, 1997.

FERREIRA, Carmena Fadul. *Produção do espaço urbano e degradação ambiental: um estudo sobre a várzea do Igarapé do Tucunduba (Belém-Pa)*. 1995. 170f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Geografia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

FERREIRA, Hamilton. Movimentos sociais urbanos em Belém: construindo um histórico e uma agenda de lutas no FMRU. In: SILVA NETO, João Gomes et al. *Políticas públicas e gestão local: programa de capacitação em políticas de desenvolvimento urbano sustentável e gestão democrática*. Belém: FASE, 2004.

FIORI, José Luís. Para repensar o papel do estado sem ser um neoliberal. *Revista de Economia Política*, v. 12, n. 1, jan./mar., 1992.

FMRU, Fórum Metropolitano de Reforma Urbana. *Manifesto*. Belém, 1992.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, v. 23, n.1, jan./mar., 2003.

FREY, Klaus. Crise do estado e estilos de gestão municipal. *Revista Lua Nova*, n. 37, 1996.

FJP, Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional no Brasil: 2000*. Belo Horizonte: FJP, 2001.

GISTELINK, Frans. *Carajás: usinas e favelas*. São Luís: Minerva, 1988.

GOHN, Mª da Glória. *A força da periferia: a luta das mulheres por creche em São Paulo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

_____. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

_____. *Os sem-terra, Ongs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOMES, José P. T. Síntese histórica da formação urbana de São Luis. *Revista FIPES*, v. 3, n. 2, São Luis: jul./dez., 1992.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP, 1993.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HADDAD, P. R. de. Planejamento regional e suas perspectivas: a experiência brasileira. *Debates*, n. 12, 1996.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*. São Paulo: Neru, n. 39, ano 16, 1996.

_____. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. *A condição pós-moderna*. 2 ed. São Paulo: Loyola, 1993.

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

_____. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. *Novos Cadernos NAEA*, v. 21, n. 2. Belém: NAEA; UFPA, dez. 2009, p. 269-274.

HÉBETTE, Jean. *Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia*. Vol. III. Belém: EDUFPA, 2004.

IBGE. *Censo demográfico de 2000*. Rio de Janeiro, 2001.

INSTITUTO PÓLIS. *Laboratório de desenvolvimento local. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 3.ed. Brasília, 2005.

JACOBI, Pedro. Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida: um registro necessário. *Revista Proposta,* ano 23, n. 67, p. 27-33, 1996.

_____. *Cidade e meio ambiente*. São Paulo: Annablume, 1999.

_____. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. In: *Revista Lua Nova,* v. 20, p. 121-144, 1990.

_____. *Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde*. São Paulo: Cortez, 1989.

KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade de São Paulo: passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOW-BEER, Jacqueline. O Estado e as políticas públicas: uma revisão histórica (1950 a 1997). *Espaço e Geografia*, vol. 5, n. 2. Brasília: UNB, 2002.

_____. Renda da terra: algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano. *Revista Espaço e Debates*, n. 8. São Paulo: Cortez, 1983.

LUZ, Josinaldo S. da. *Lutas por moradia e expansão do espaço urbano na Cidade de São Luis*. 2004. 132f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão. São Luis, 2004.

MALATO, Olinda Rodrigues. *Democratização e gestão pública na Amazônia: do orçamento participativo ao congresso da cidade no município de Belém-Pa (1997-2004)*. 2006. 270f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

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

_____. *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1996.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades: uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C.; JÚNIOR, O. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. 2. ed. São Paulo: Mathias Fontes, 1983.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. São Paulo: Boitempo, 1995.

MASSEY, Doreen. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MEIRINHO, Bruno César Deschamps; BERTOL, Laura Esmanhoto. A moradia nas ocupações espontâneas e na política pública: um Estudo de caso sobre a produção da cidade de Curitiba e os Conjuntos da Cohab. Disponível em: <http://www.cohabld.com.br/zeis/artigos/BrunoMeirinho-artigo-habitacao.pdf>. Acesso em: jan. 2010.

MINAYO, Maria Cecília de S.; DESLANDES, Suely F. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1996.

MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação*. São Paulo: Marco Zero, 1990.

MORAES, Reginaldo. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. *Revista Lua Nov*a, n. 58, 2003.

MOURÃO, Leila. *O conflito fundiário urbano (1960-1980): a luta pela terra de morar ou de especular*. 1987. 148f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 1987.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a respeito da "questão social". *Revista Temporalis,* ano 2, n. 3, Brasília: ABEPSS, 2001.

NUNES, Edison; JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos, participação e democracia. *Revista Ciências Sociais Hoje,* n. 2. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1993.

OLIVEIRA, Isabel C. E. de. *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: Ibam; Duma, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. O estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debate,* n. 6, jul./set. São Paulo: Cortez, 1982.

OLIVEIRA, R. C. de. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. *Revista de Antropologia*, v. 39, n. 1, p.13-37, 1996.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, ano 2, n. 4, Buenos Aires, 1995. Reflexões acerca da responsabilidade penal. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? avanços e limites da categoria "concessão-conquista". *Revista Serviço Social e Sociedade.* São Paulo: Cortez, ano 18, n. 53, mar., 1997.

PINHEIRO, Andréa et al. A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare)

POULANTZAS, Nicos. *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUIS. Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município (IPLAM). *Regulamentação das Diretrizes do Plano Diretor para o Centro Histórico de São Luis*. São Luis: Iplam, 1998.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Família e desafios na sociedade brasileira: valores como um ângulo de análise*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

_____. *Movimentos, sujeitos e política: elementos para a prática pedagógica*. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR; UFRJ, n. 01, dez., 1992.

_____. Movimentos Sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90. *Revista Ciências Sociais Hoje*. ANPOCS, 1991.

RIBEIRO, Luiz C. Q. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

_____. Incorporação imobiliária: características, dinâmicas e impasses. In: AZEVEDO, S. de; RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

RIBEIRO, Luiz; CARDOSO, Adauto Lúcio. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

_____. O solo criado como instrumento de política habitacional: avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. In: AZEVEDO, S. de. e RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RIBEIRO JUNIOR, José Reinaldo B. *Formação do espaço urbano de São Luis: 1612-1991*. São Luis: Ed. do Autor; FUNC, 2001.

RIOS, Luiz. *Geografia do Maranhão*. São Luis: Central dos Livros, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana*. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 2001.

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

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? *Revista Serviço Social e Sociedade*, ano 23, n. 72. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 1997.

_____. *O programa minha casa, minha vida está avançando, mas apresenta alguns problemas*. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/06/17/o-programa-minha-casa-minha-vida-esta-avancando-mas-apresenta-alguns-problemas/>. Acesso em: out. 2010.

SADER, Eder; PAOLI, Mª Célia. Sobre classes populares no pensamento sociológico brasileiro. In: *A aventura antropológica teoria e pesquisa*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANCHEZ, F. *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1996.

_____. *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: HUCITEC, 1991.

_____. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. *Boletim Paulista de Geografia*, n. 54, 1977.

_____. *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

SANTOS, Roberto A. de O. *História econômica da Amazônia: 1800-1920*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE; UFRJ, 1995.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

SEGEP, Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão. *Anuário Estatístico do Município de Belém –1998*. Belém: SEGEP, 1999.

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. *Plano de Estruturação Metropolitana – reavaliação.* Belém: SEPLAN, 1998.

SILVA, Fábio Carlos da. Gestão pública e desenvolvimento regional. *Anais do VI Congresso Internacional do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).* Buenos Aires, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Política habitacional brasileira: verso e reverso*. São Paulo: Cortez, 1989.

SMOLKA, M. O. *Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço: elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica*. Rio de Janeiro: PNPE, 1983.

SOUZA, Celina; RODRIGUES, Edmundo. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.

SOUZA, Denise Gentil Ponte. *Intervenção estatal no município: o caso de Belém na década de 80*. 1992. 247f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 1992.

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

SOUZA, Marcelo Lopes. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócioespacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. *A identidade da metrópole*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 68. São Paulo: Cortez, nov. 2001.

SPOSITO, M. E. B. *O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo*. 2004. 504f. Tese (Livre Docência em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2004.

TEIXEIRA, Alberto. Alternativas de planejamento do desenvolvimento. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1998. *Texto para discussão n. 05*.

TOPALOV, Christian. *Les promoteurs immobiliers: contribution à analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris: Mouton, 1974.

TOURAINE, Alain. A Sociologia da ação: uma abordagem teórica dos movimentos sociais. São Paulo. *Anais do Seminário O Retorno do Ator*, 1994.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair C. *Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém*. 1997. 198f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém,1997.

_____. *A cidade dispersa: os novos espaços de assentamento em Belém e reestruturação metropolitana*. 1998. 395f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O. et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

VALENÇA, Márcio Moraes. *Globabitação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 2001.