



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

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

**Roselene de Souza Portela** (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-NAEA) - [roselene@ufpa.br](mailto:roselene@ufpa.br)

*Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) do  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará (UFPA)*

# Políticas Habitacionais em Metrôpoles Amazônicas: Belém e São Luis na perspectiva comparativa

## RESUMO

As mudanças ocorridas nas relações entre o Estado e os movimentos sociais nas cidades de Belém-Pará e em São Luis-Maranhão dizem respeito ao processo de ~~participação~~ na política urbana, como, por exemplo, os projetos de habitação implementados pelo governo municipal, nas áreas consideradas 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, possibilitando lançar luz sobre algumas questões como caracterização das desigualdades no acesso a habitação que expressam as desigualdades sociais e ambientais.

**Palavras-chaves:** Estado; Movimentos Sociais; Política Habitacional; Belém; São Luis

## 1. Introdução

Durante a vigência do regime autoritário, 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 equidade, 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.

Segundo esta perspectiva, o Estado é essencialmente ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica resulta do próprio Estado e de sua intervenção excessiva. A interpretação da crise na América Latina e no Brasil, segundo a leitura neoliberal, foi consubstanciada nas doutrinas do “Consenso de Washington”, segundo as quais foi o próprio Estado Nacional-Desenvolvimentista o gerador da crise nestes países, sendo os programas de ajuste orientados, portanto, para o “desmantelamento” deste Estado e para reformas que reduzam o tamanho do Estado, desregulem a economia, garantam a abertura do mercado para as empresas estrangeiras, desarticulação da indústria nacional, privatização das empresas estatais e aumento da taxa de juros.

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 evolução do Estado Moderno demonstrava uma tendência em se manter um amplo campo de ação na promoção dos serviços sociais e coordenação da economia, onde o setor público passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento econômico e social, através da ação de um Estado ágil, inovador e democrático, com uma participação direta dos cidadãos nas suas decisões (DINIZ, 1996).

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.

A descentralização e a participação popular eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação substantiva das políticas públicas, voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da sociedade civil na esfera do atendimento estatal (FARAH, 1999).

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 atores coletivos multiplicaram-se, fortaleceram-se e tornaram-se propositivos. São hoje reconhecidos como legítimos interlocutores no cenário brasileiro (GOHN, 1985).

Para Santos Jr. (1995), no processo transitório do regime político brasileiro, a organização de amplos setores sociais, através de um permanente processo de mobilização coletiva, sustentaram uma agenda reformista calcada no ideário de justiça social. Buscava-se com isso o restabelecimento da democracia, a distribuição de renda e a redução da profunda desigualdade instalada no País. De certo que se objetivava uma reforma institucional que pudesse de fato consolidar o estado de direito, a descentralização administrativa e a institucionalização das práticas participativas.

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 nômico 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 atores 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 deve 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 de nós 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.

Segundo Giddens (2002) pode-se afirmar que há uma interligação entre os dois “extremos”, o de influência global, por um lado, e, o de dimensão pessoal por outro lado. A construção do “*Eu*”, ou mais precisamente do “*self*”, e, “sociedade” interrelacionam-se num meio global. O *self* constitui-se, assim, como uma entidade não passiva, nem determinada por influências externas, sendo capaz de contribuir e promover diretamente implicações de dimensão global.

Sendo assim, apresentam-se algumas dimensões recorrentes na caracterização dos movimentos sociais urbanos:

a) Os movimentos urbanos são novos. Distinguem-se das formas tradicionais de atuar na política (partidos e sindicatos) e propõem formas específicas de participação porque afirmam novas identidades sociais e políticas.

b) Acentua-se seu caráter de resistência à dominação vigente, especialmente nos países submetidos a regimes autoritários. São, portanto, formas de luta que desafiam o Estado.

c) Como são novas é são anti-Estado, estas manifestações coletivas trazem para à cena política uma nova potencialidade de transformação das estruturas de dominação.

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).

A seguir, apresentar-se-á uma discussão sobre a relação entre movimentos sociais urbanos e Estado, dando ênfase a construção de uma identidade política por parte desses movimentos, o que contribuirá na compreensão da nova abordagem que vem se tornando dominante no contexto internacional, a qual enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para o planejamento e gestão de políticas públicas.

## **2. Belém e São Luis: a luta pela moradia**

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. A situação habitacional expressa, de forma nítida, a pobreza no País. Estima-se que, nas áreas metropolitanas, o *déficit* habitacional alcance 5.414.944 unidades. É importante observar que, em dez anos (entre 1991 e 2000), houve acréscimo de 21,7%, e um crescimento de 2,2% ao ano do déficit

habitacional e que 83,2% do déficit urbano concentrassem nas famílias de baixa renda (FJP, 2001).

De acordo com os dados, o *déficit* habitacional estimado para 2006 no Brasil é de 7.935 milhões de moradias, sendo em sua quase totalidade na região urbana das cidades brasileiras, representado 82,47% do total, conforme tabela 01. As regiões metropolitanas pesquisadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que compreende as regiões de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, respondem juntas por 28,5% do *déficit* habitacional do País, segundo esta estimativa, o que corresponde a 2.263 milhões de unidades.

Tabela 1

**DÉFICIT HABITACIONAL (1) E PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PERMANENTES, POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO - BRASIL, GRANDES REGIÕES, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (RMs) - 2006**

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL				PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS			
	TOTAL	URBANA	RURAL		TOTAL	URBANA	RURAL	
			Total	extensão urbana			Total	extensão urbana
<b>Norte</b>	<b>831.703</b>	<b>619.072</b>	<b>212.631</b>	<b>4.164</b>	<b>22,0</b>	<b>21,5</b>	<b>23,7</b>	<b>13,1</b>
Rondônia	71.977	51.929	20.048	3.107	16,5	17,4	14,6	12,3
Acre	28.933	22.446	6.487	-	17,8	18,9	15,0	-
Amazonas	199.555	160.147	39.408	397	24,4	25,2	21,6	11,1
Roraima	21.061	18.276	2.785	-	20,7	22,1	14,7	-
Pará	418.368	304.705	113.663	660	23,9	22,7	27,5	23,5
<i>RM Belém</i>	<i>127.253</i>	<i>124.501</i>	<i>2.752</i>	<i>660</i>	<i>23,8</i>	<i>23,8</i>	<i>22,9</i>	<i>23,5</i>
Amapá	20.054	18.863	1.191	-	14,0	14,1	12,5	-
Tocantins	71.755	42.706	29.049	-	19,8	15,9	30,8	-
<b>Nordeste</b>	<b>2.684.536</b>	<b>1.837.712</b>	<b>846.824</b>	<b>8.125</b>	<b>19,5</b>	<b>18,1</b>	<b>23,3</b>	<b>11,2</b>
Maranhão	543.117	274.930	268.187	3.312	36,5	26,8	57,9	25,0
Piauí	158.331	93.316	65.015	-	20,0	18,8	22,1	-
Ceará	414.155	316.406	97.749	-	19,0	18,6	20,6	-
<i>RM Fortaleza</i>	<i>175.488</i>	<i>171.272</i>	<i>4.216</i>	<i>-</i>	<i>18,9</i>	<i>19,0</i>	<i>16,2</i>	<i>-</i>
Rio Grande do Norte	135.119	97.647	37.472	2.349	16,2	15,8	17,4	11,4
Paraíba	170.358	131.320	39.038	-	17,3	16,8	19,3	-
Pernambuco	403.842	317.256	86.586	1.030	17,2	17,1	17,6	3,6
<i>RM Recife</i>	<i>199.598</i>	<i>192.458</i>	<i>7.140</i>	<i>-</i>	<i>18,9</i>	<i>18,6</i>	<i>31,5</i>	<i>-</i>
Alagoas	130.363	85.298	45.065	1.434	16,7	15,6	19,3	14,3
Sergipe	92.729	76.702	16.027	-	16,3	16,3	16,1	-
Bahia	636.522	444.837	191.685	-	16,7	16,8	16,5	-
<i>RM Salvador</i>	<i>149.028</i>	<i>146.311</i>	<i>2.717</i>	<i>-</i>	<i>14,7</i>	<i>14,6</i>	<i>15,2</i>	<i>-</i>
<b>Sudeste</b>	<b>2.935.266</b>	<b>2.794.148</b>	<b>141.118</b>	<b>9.856</b>	<b>12,0</b>	<b>12,3</b>	<b>7,8</b>	<b>5,9</b>
Minas Gerais	721.117	646.517	74.600	-	12,6	13,2	9,1	-
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>172.593</i>	<i>171.965</i>	<i>628</i>	<i>-</i>	<i>11,6</i>	<i>11,7</i>	<i>3,3</i>	<i>-</i>
Espírito Santo	126.821	113.524	13.297	-	12,0	13,0	7,5	-
Rio de Janeiro	608.833	596.207	12.626	896	11,8	11,9	8,4	5,0
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>457.839</i>	<i>454.553</i>	<i>3.286</i>	<i>-</i>	<i>11,7</i>	<i>11,7</i>	<i>12,9</i>	<i>-</i>
São Paulo	1.478.495	1.437.900	40.595	8.960	11,7	12,0	6,1	6,0
<i>RM São Paulo</i>	<i>723.936</i>	<i>705.261</i>	<i>18.675</i>	<i>8.082</i>	<i>12,1</i>	<i>12,3</i>	<i>7,9</i>	<i>5,9</i>
<b>Sul</b>	<b>942.668</b>	<b>809.128</b>	<b>133.540</b>	<b>399</b>	<b>11,0</b>	<b>11,3</b>	<b>9,6</b>	<b>6,7</b>
Paraná	354.280	310.302	43.978	399	11,2	11,5	9,4	6,7
<i>RM Curitiba</i>	<i>115.330</i>	<i>110.730</i>	<i>4.600</i>	<i>399</i>	<i>11,7</i>	<i>12,3</i>	<i>5,6</i>	<i>6,7</i>
Santa Catarina	226.643	195.947	30.696	-	12,4	12,8	10,1	-
Rio Grande do Sul	361.745	302.879	58.866	-	10,2	10,4	9,4	-
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>141.633</i>	<i>136.808</i>	<i>4.825</i>	<i>-</i>	<i>10,5</i>	<i>10,7</i>	<i>7,1</i>	<i>-</i>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>540.546</b>	<b>483.409</b>	<b>57.137</b>	<b>1.017</b>	<b>13,6</b>	<b>14,1</b>	<b>10,5</b>	<b>15,1</b>
Mato Grosso do Sul	90.739	81.087	9.652	-	13,3	13,8	10,2	-
Mato Grosso	118.861	96.392	22.469	-	14,2	15,1	11,4	-
Goiás	202.275	183.265	19.010	-	11,6	11,9	9,0	-
Distrito Federal	128.671	122.665	6.006	1.017	18,5	18,6	15,7	15,1
<b>Brasil</b>	<b>7.934.719</b>	<b>6.543.469</b>	<b>1.391.250</b>	<b>23.561</b>	<b>14,5</b>	<b>14,1</b>	<b>16,8</b>	<b>8,3</b>
<i>Total das RMs</i>	<i>2.262.698</i>	<i>2.213.859</i>	<i>48.839</i>	<i>9.141</i>	<i>13,1</i>	<i>13,2</i>	<i>9,6</i>	<i>6,3</i>
<i>Demais áreas</i>	<i>5.672.021</i>	<i>4.329.610</i>	<i>1.342.411</i>	<i>14.420</i>	<i>15,2</i>	<i>14,6</i>	<i>17,3</i>	<i>10,5</i>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2006

(1) Não inclui a parcela de déficit por depreciação do imóvel.

Fonte: Brasil. Ministério das Cidades. Déficit Habitacional no Brasil 2006. Brasília, 2008

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 sócio-espacial.

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”.

Para esta abordagem, valer-se-á da definição de Milton Santos (1977) 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.

Segundo o autor, o espaço deve 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 que o trabalho é historicamente materializado e geografizado pela ação antrópica (SANTOS, 2002).

Sendo assim, a cidade apresenta uma grande variedade de situações para a população, gerando diferentes formas de apropriação do espaço urbano e, conseqüentemente, produzindo uma segregação sócio-espacial. De forma geral, a segregação social no espaço é resultante das interrelações 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.

Dessa maneira, o *déficit* habitacional existente em nosso País e, em particular, na região Amazônica é um dos responsáveis pela segregação sócio-espacial e as formas precárias de moradia. Nesse sentido, entende-se a segregação sócio-espacial 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, dessa forma a classe trabalhadora fica fora do mercado imobiliário, por não disponibilizar de recursos financeiros, e é obrigada 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 os seus direitos garantidos pelo 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 territoriais que são a maior representação dentro da cidade como forma dessa alternativa; têm-se ainda, 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.

Observam-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.

Sendo assim, as políticas de renovação urbana constituíram-se no principal propulsor para mudança da paisagem e de vida das classes populares residentes, principalmente, nas áreas de baixadas. 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.

Para Abelém (1993) as intervenções realizadas pelo Estado, sob o pretexto de melhorar as condições de vida das classes populares, significavam apenas um paliativo para as mesmas, pois, na medida em que a cidade crescia, expandia-se com ela a necessidade de novas áreas a serem incorporadas ao sistema imobiliário. A realização de projetos de urbanização e a valorização imobiliária, decorrente de sua implementação, têm resultado no aumento das taxas e impostos e na ação desenfreada da especulação imobiliária, conseqüentemente, na expulsão das camadas populares originárias e na substituição destas por um segmento de maior renda, contradizendo, assim, as justificativas que nortearam a proposta de intervenção do poder público.

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, 1996, p. 04).

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, 1989).

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 contratendências que visam a 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.

Dessa forma, a expansão de Belém-Pa e de São Luis-Ma foi caracterizada dentro de uma conjuntura de conflitos e enfrentamentos sociais, por meio da ocupação de áreas periféricas e de baixada.

Em Belém, o fenômeno da urbanização intensiva 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 infra-estrutura, por uma camada popular com baixo poder aquisitivo. A ocupação irregular, a falta de uma infra-estrutura 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 infra-estrutura, 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.

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 provocaram inúmeros problemas de habitação, saúde, segurança e 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.

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 segregação urbano-espacial de São Luis consolidou-se na proposta do 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 intervenção estatal 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 e de Belém.

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.

As experiências habitacionais destacam-se por vários fatores que não correspondem somente à melhoria de condições de vida das camadas populares, mas são sustentados pelos interesses imobiliários, comerciais e institucionais nas áreas onde foram desenvolvidos projetos de habitação. Estes buscaram através de intervenções físico-ambientais e sócio-econômicas operarem condições para a inclusão social dos moradores nas áreas de abrangência dos mesmos.

A gestão participativa estava prevista nos programas e/ou projetos desenvolvidos, visando o monitoramento, o acompanhamento, a avaliação e o controle social das intervenções dos governos, desde a desocupação das margens e da calha dos Igarapés, passando pela educação ambiental, até a aplicação dos recursos financeiros nas obras físicas a serem realizadas. No entanto, na implementação dos mesmos não houve, no primeiro momento, uma preocupação em discutir com a sociedade o planejamento da obra, incluindo sua concepção, a execução e o seu monitoramento.

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: 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 constituiu-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).

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. Esses movimentos sociais são vistos como formas autênticas de participação popular, aos quais são atribuídos uma capacidade de construir identidades políticas (novos atores) e uma autonomia frente ao sistema político representativo, uma vez que expressa a manifestação espontânea das camadas populares.

O que fundamenta estas 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.

Sendo assim, 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.

Dessa forma, o direito à cidade transcende 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.

### **3. Á Guisa de Conclusão**

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.

O surgimento de políticas públicas pautadas pelo componente participativo está relacionado com as mudanças na matriz sócio-política por meio de um maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais. A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação popular favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais.

Isto evidencia que os papéis entre Estado e Sociedade Civil são reelaborados, a partir de uma conduta de cooperação e não como disputa ou conflito. A participação passa ser uma necessidade nas esferas de decisão, tendo um caráter, não apenas reivindicatório, mas também como alternativa ao projeto político do Estado.

Dessa forma, as estratégias para implantação de gestões democráticas para as cidades são práticas que renegam a tradição centralizadora e excludente de gestão estatal, que vivemos 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.

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.

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 atores 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.

## **Referências**

ABELÉM, Auriléa Gomes. *Organização popular e luta pelo direito de morar*. Belém: NAEA/UFPA, 1989 (mimeo).

\_\_\_\_\_. *Urbanização e Remoção: por que e para quem?*. Belém: NAEA/UFPA, 1993.

ARAÚJO, Rosane de Seixas Brito ; CASTRO, E. M. R. Belém dos conselhos: arranjos democráticos e tensões na formulação e gestão de políticas municipais. In: CASTRO, E. M. R. ; HURTIENNE, T.; SIMONIAN, L. & FENZEL, N.. (Org.). *Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais*. Belém: NAEA/UFPA, 2007, v. 1, p. 11-28.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2006*. Brasília, 2008.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. O Poder da Identidade. In: CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. Vol. 2. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTRO, E. M. R. ; SANTOS, M. A. . Belém de águas e de Portos: ação do Estado e modernização na superfície. In: CASTRO, Edna. (Org.). *Belém de Águas e Ilhas*. 1 ed. Belém: CEJUP, 2006, v. 1, p. 25-43.

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: Editora UNB/ENAP, 1996.

FARAH, Marta F. Santos. *Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais*, 1999.

FREY, Klaus. Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. In: *Revista Lua Nova*, 1996. nº 37.

FJP, Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil: 2000*. Belo Horizonte: FJP, 2001.

GIDDENS, Anthony. *Modernidade e Identidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GISTELINK, Frans. *Carajás Usinas e Favelas*. São Luís, Minerva, 1988.

GOHN, M<sup>a</sup> da Glória. *A Força da Periferia: a luta das mulheres por creche em São Paulo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico de 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

JACOBI, Pedro. Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida: um registro necessário. In: *Revista Proposta*, 1996. Ano 23, nº 67, p. 27-33.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LUZ, Josinaldo S. da. *Lutas por Moradia e Expansão do Espaço Urbano na Cidade de São Luis*. Dissertação de Mestrado. São Luis: UFMA, 2004.

PRADO, M. A. M. *Da mobilidade social à constituição da identidade política: reflexões em torno dos aspectos psicossociais das ações coletivas*. Psicologia em Revista. Nº 11, 2002.

ROLNIK, Raquel. *É Possível uma Política Urbana contra a Exclusão?* Serviço Social & Sociedade. Nº. 72, ano XXIII. São Paulo: Cortez, 2002.

SADER, Eder; PAOLI, M<sup>a</sup> Célia. Sobre classes populares no pensamento sociológico brasileiro. In: *A Aventura Antropológica Teoria e Pesquisa*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Milton. *Sociedade e Espaço: A Formação social como teoria e como método*. Boletim Paulista de Geografia. N<sup>o</sup>. 54, 1977.

\_\_\_\_\_. *Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ, 1995.

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.