



Odair José Barbosa Freitas

**Democracia e o direito à cidade na Amazônia:
Os principais desafios da democracia participativa
para a garantia do direito à cidade em regiões
impactadas por projetos econômicos na Amazônia**

Tese de Doutorado

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. José Maria Gomez

Volume I

Rio de Janeiro
Novembro de 2015



Odair José Barbosa Freitas

**Democracia e o direito à cidade na Amazônia:
Os principais desafios da democracia participativa
para a garantia do direito à cidade em regiões
impactadas por projetos econômicos na Amazônia**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. José Maria Gomez

Orientador

Departamento de Direito - PUC-Rio

Prof^a. Rosangela Lunardelli Cavallazzi

Departamento de Direito - PUC-Rio

Prof. Pedro Cláudio Cunha Brando Bocayuva Cunha

Professor da UFRJ

Prof. Henri Acselrad

Professor da UFRJ

José Alberto Torres

Professor da UNIFAP

Prof^a. Monica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 10 de novembro de 2015.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Odair José Barbosa Freitas

Obteve o título de Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio (2015). Professor de Direito, tem experiência nas área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, Teoria do Estado e Direito Constitucional atuando principalmente nos seguintes temas: Democracia, Direito à cidade e meio ambiente.

Ficha Catalográfica

Freitas, Odair José Barbosa

Democracia e o direito à cidade na Amazônia: Os principais desafios da Democracia Participativa para a garantia do direito à cidade em regiões impactadas por projetos econômicos na Amazônia / Odair José Barbosa Freitas; Orientador: José Maria Gómez– Rio de Janeiro PUC, Departamento de Direito, 2015.

1. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

2 v. ; 29,7 cm.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – teses. 2. Democracia participativa. 3. direito à cidade. 4. participação popular. 5. urbanização. 6. Amazônia. Rio de Janeiro. I. Gómez, J. M. (José Maria Gómez). II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Dedico o trabalho a todos os homens e mulheres que, na Amazônia, tombaram na
luta por justiça, por democracia e por igualdade social, seja no campo ou na
cidade.

Agradecimentos

À fonte emanadora dessa energia inexplicável que nos mantém vivos e persistentes dia-a-dia na luta pela sobrevivência e pela realização de nossos sonhos.

A meus pais, de onde provém nosso fundamento moral e nossa inspiração para acreditar que uma vida melhor e um novo mundo são possíveis.

À minha adorável esposa e filhas, pelo apoio e paciência em momentos que, precisando de mim e afetadas por minhas ausências, souberam transformar o vazio em energia criativa e revigorante, constituindo uma fonte motivadora e inspiradora definitiva para amenizar a dureza da caminhada.

A meus amigos que sempre estiveram prontos a prestar apoio em atividades decisivas de minha pesquisa; especialmente ao Márcio Flexa e Felipe Bento, que me acompanharam em viagens às cidades de Parauapebas e Laranjal do Jari.

A todos os moradores de Parauapebas e Laranjal do Jari que prestaram algum suporte às atividades desenvolvidas em minha pesquisa de campo e foram decisivas para a constituição de um entendimento mais lúcido da realidade contraditória destas cidades; especialmente aos ex-gestores, políticos e lideranças comunitárias que nos concederam entrevistas.

A todos os professores do curso de Doutorado em Teoria do Estado e Direito Constitucional da PUC-Rio, por constituírem um curso de pós-graduação marcado pela excelência e engajamento em causas sociais e jurídicas de grande relevância para o mundo contemporâneo; muito especialmente ao professor José Maria Gomez, meu orientador, pessoa com quem sempre há algo a aprender, seja por ser dotado de grande conhecimento e cultura, seja porque representa um exemplo por sua postura humilde e engajamento político.

Resumo

Freitas, Odair José Barbosa; Gomez, José Maria. **Democracia e o direito à cidade na Amazônia: Os principais desafios da Democracia Participativa para a garantia do direito à cidade em regiões impactadas por projetos econômicos na Amazônia**. Rio de Janeiro, 2015. 409p. Tese de Doutorado. Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O trabalho consiste numa análise a respeito dos principais desafios enfrentados pelos mecanismos de democracia participativa para assegurar o direito à cidade em localidades impactadas por grandes projetos econômicos instalados na Amazônia. O objeto são cidades que surgem e se desenvolvem de forma abrupta, no bojo de um intenso processo de urbanização impulsionado pelo avanço capitalista na região, buscando explorar recursos naturais e redonda em formações urbanas marcadas pela precariedade e desigualdade, impondo grandes obstáculos à eficácia das normas urbanas. Além de ampla leitura de obras e estudos relacionados aos principais aspectos teóricos envolvidos, à realidade das formações urbanas na Amazônia e dos empreendimentos econômicos em curso no local, empreendemos uma pesquisa empírica em que foram elencadas 02 (duas) cidades que guardam as principais características desse atual fenômeno urbano (Parauapebas, no Pará, que vem se desenvolvendo sob a influência do Projeto Grande Carajás, da empresa Vale S.A e Laranjal do Jari, no Amapá, que vem se desenvolvendo sob a influência do Projeto Jari). Assim, o foco é a porção oriental da região para aferir as dificuldades impostas no período de 2001 até 2011. A análise parte de uma discussão teórica e conceitual do direito à cidade e democracia participativa, traça uma breve trajetória dos principais processos de desenvolvimento imprimidos na região, destacando a ação estatal como sua indutora e as particularidades da urbanização desencadeada, discute os desdobramentos dos grandes projetos econômicos instalados naquelas cidades e a sua relação com a respectiva formação urbana, busca aferir a eficácia de suas principais normas urbanas e, por fim, analisa os principais desafios que os mecanismos de democracia participativa enfrentam para assegurar o direito à cidade. Foi possível constatar que os clássicos contornos conceituais relativos à temática necessitam considerar as particularidades da região e de seu processo de urbanização para melhor compreender o fenômeno e, fundamentalmente, que os

grandes desafios impostos às normas são resultantes da atuação de setores econômicos e conservadores que miram a manutenção de seus interesses nos locais, que a esfera estatal local encontra-se enfraquecida, com pouca possibilidade de fazer valer os interesses coletivos e que as particularidades da urbanização na região amplificam o potencial das dificuldades enfrentadas.

Palavras chave

Democracia participativa; direito à cidade; participação popular; urbanização; Amazônia.

Abstract

Freitas, Odair José Barbosa; Gomez, José Maria (Advisor). **Democracy and the right to the city in the Amazon: The main challenges of participatory democracy to assure the right do the city in regions impacted by economic projects on Amazon.** Rio de Janeiro, 2015. 409p. Doctoral Thesis. Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This work consists in an analysis about the main challenges faced by the mechanisms of participatory democracy in order to assure the right to the city in places impacted by large economic projects implemented on Amazon. The object are cities that appeared and developed themselves in a sudden way, in the context of an intense urbanization process boosted by the advance of capitalism on that place, trying to exploit natural resources, which resulted in urban places characterized by precariousness and by inequality, imposing enormous obstacles to the effectiveness of urban laws. Beside one wide reading of works and studies regarding to the main theoretical aspects involved, both to the reality of urban places on the Amazon and to the economic enterprise happening on that place, we produced an empirical research that chose 02 (two) cities characterized by the main aspects of this current urban phenomenon (Parauapebas, on Pará State, that is developing itself under the influence of Grande Projeto Carajás of the Vale Company and Laranjal do Jari, on the Amapá State, that is developing itself under the influence of Projeto Jari). Thus, the focus is the east territory of that region to measure the difficulties imposed during the period comprised between 2001 to 2011. The analysis starts from a theoretical and conceptual discussion about the right to the city and participatory democracy, tracks a brief course of the main processes of development boosted on the region, highlighting both the state action as its inducer and the particularities of the resulting urbanization, discusses the unfolding of some large economic projects implemented on those cities and its relationship to the respective urban shaping, searches to measure the effectiveness of its main urban laws and, ultimately, it analyzes the main challenges that the mechanisms of participatory democracy are facing to assure the right to the city. It was possible to conclude that the conceptual classic aspects regarding that theme needs to consider both the particularities of that place and its urbanization process in order to better understand that phenomenon and, mainly, that the biggest

challenges imposed on the laws are resulting from the action of economic and conservative sectors focused on the maintenance of their interests, that the local government is weakened, with small possibility of enforcing the collective interests and that the particularities of the urbanization process on the region amplify the difficulties faced.

Keywords

Participatory democracy; right to the city; popular participation; urbanization; Amazon.

Sumário

Introdução	15
1 Aspectos teóricos e conceituais	25
1.1 A urbanização e o direito à cidade	25
1.2 A democracia participativa	48
2 A Amazônia e sua urbanização	88
2.1 Colonialismo, intervencionismo autoritário e neoliberalismo na formação urbana da Amazônia	92
2.2 A formação das cidades na Amazônia	131
2.3 Contradições e limitações como legados	144
3 A Formação de Parauapebas e Laranjal do Jari e o direito à cidade	150
3.1 A cidade de Parauapebas	152
3.2 A cidade de Laranjal do Jari	191
3.3 Duas cidades sob o signo dos grandes projetos econômicos e o direito à cidade	225
4 As normas urbanas e o direito à cidade	234
4.1 O direito à cidade: de anseio acadêmico e dos movimentos sociais à sua versão no plano institucional	236
4.2 A previsão normativa da democracia participativa mirando o direito à cidade	241
4.2.1 A democracia participativa na CF/88 e no Estatuto da Cidade	244
4.2.2 A democracia participativa nos planos diretores de Parauapebas e Laranjal do Jari	251
4.3 Das "promessas" legais ao direito à cidade	268

4.3.1 Aspectos comuns e diferenças	269
4.3.2 As promessas legais e sua (in)eficácia	272
4.3.3 A ineficácia legal e a arena política	299
5 Os principais problemas e desafios a serem superados pela democracia participativa para assegurar o direito à cidade	315
5.1 Problemas e desafios sob uma perspectiva normativa	321
5.1.1 De ordem institucional	323
5.1.2 De ordem econômica	334
5.1.3 De ordem geográfica	340
5.1.4 De ordem política	350
5.2 Problemas e desafios sob uma perspectiva utópica	358
5.2.1 De ordem econômica	361
5.2.2 De ordem política	364
5.2.3 De ordem cultural	366
5.3 Um diagnóstico dos principais problemas e desafios	368
6 Considerações Finais	370
7 Referências Bibliográficas	388
8 Apêndice	403

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Rendimento médio mensal dos domicílios de Parauapebas, Pará e Brasil	169
Tabela 2 - Rendimento médio mensal per capita dos domicílios de Parauapebas, por sua localização dentro do município.	171
Tabela 3- Residências por tipo de construção, no município de Parauapebas, no Pará e no Brasil	174
Tabela 4 - Bens materiais duráveis existentes nos domicílios, no município de Parauapebas, no Pará e no Brasil	177
Tabela 5 - Esgotamento sanitário nos domicílios dos aglomerados subnormais de Parauapebas, em todo o município de Parauapebas, no Pará e no Brasil	180
Tabela 6- Incidência de pobreza absoluta, Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano de Parauapebas, do Pará e do Brasil	186
Tabela 7 - Rendimento médio mensal dos domicílios de Laranjal do Jari, Amapá e Brasil	210
Tabela 8 - Rendimento médio mensal per capita dos domicílios de Laranjal do Jari, por sua localização dentro do município.	212
Tabela 9 - Residências por tipo de construção, no município de Laranjal do Jari, no Amapá e no Brasil	214
Tabela 10 - Bens materiais duráveis existentes nos domicílios, no município de Laranjal do Jari, no Amapá e no Brasil	217
Tabela 11 - Esgotamento sanitário nos domicílios dos aglomerados subnormais de Laranjal do Jari, em todo o município de Laranjal do Jari, no Amapá e no Brasil	220
Tabela 12 - Incidência de pobreza absoluta, Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano de Laranjal do Jari, do Amapá e do Brasil	223
Tabela 13 - Evolução comparativa de aspectos relativos a demografia, economia e investimentos em áreas sociais, em algumas cidades brasileiras	286

Tabela 14 - Evolução comparativa de aspectos relativos a renda, concentração da renda e taxa de pobreza em algumas cidades brasileiras	289
Tabela 15 - Evolução comparativa de aspectos relativos a habitação, bem-estar social e desenvolvimento humano em cidades brasileiras	292

"No lugar que havia mata, hoje há perseguição
Grileiro mata posseiro só pra lhe roubar seu chão
Castanheiro, seringueiro já viraram até peão
Afora os que já morreram qual ave-de-arribação
Zé de nana tá de prova, naquele lugar tem cova
Gente enterrada no chão:

Pois mataram ÌNDIO que matou grileiro que matou posseiro
Disse um castanheiro para um seringueiro que um estrangeiro
ROUBOU SEU LUGAR"
(Vital Farias)

"E a cidade se apresenta
Centro das ambições
Para mendigos ou ricos
E outras armações
Coletivos, automóveis,
Motos e metrô
Trabalhadores, patrões,
Policiais, camelôs

A cidade não pára
A cidade só cresce
O de cima sobe
E o de baixo desce"
(Chico Science)

Introdução

A urbanização de regiões periféricas como a que vem ocorrendo na América Latina e no Brasil é dotada de características particulares que a diferenciam daquela que é responsável pela formação histórica do espaço urbano de regiões mais desenvolvidas como a ocorrida na América do Norte e na Europa, por exemplo. Assim, essas experiências protagonizaram um processo de urbanização que precisou de aproximadamente 200 (duzentos) anos para que, com suporte paulatino da industrialização, pudessem resultar em seus atuais contornos. Por outro lado, o recente processo de urbanização vem ocorrendo de forma extremamente acelerada, com déficit em seu ritmo de industrialização. Essa dinâmica urbanizadora em países como o Brasil caracterizam-se como um processo dependente e avassalador.

Dentre as grandes consequências desse fenômeno, temos a formação de cidades com desigualdades sociais, impactos ambientais, crescimento desordenado e uma verdadeira segregação de pessoas. Essas contradições constituem alguns dos efeitos mais deletérios do atual modelo de desenvolvimento econômico, potencializados negativamente pelas particularidades com que se desdobra em países menos desenvolvidos como o Brasil. A paisagem urbana brasileira é rica em exemplos que expressam essas contradições, sendo possível rapidamente identificar um espaço urbano bipartido¹: um reservado para os que podem pagar e um outro, que sobra ou ainda não foi alvo dos interesses imobiliários, ocupado de forma não planejada pelos segmentos mais frágeis socialmente.

Essas características assumem contornos ainda mais dramáticos no processo de urbanização que ocorre em regiões ainda menos desenvolvidas, como a amazônica; pois é ainda mais recente, com maior intensidade, com déficits mais expressivos em relação ao correlato processo de industrialização e com impactos mais deletérios. A proporção de população rural no local saltou dos 27,70% nos anos 1940, para 73,5% em 2010. Por sua vez, entre 2000 a 2010, a região também

¹ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

protagonizou o maior ritmo de crescimento populacional (2,61%, diante de uma média nacional de 1,55%)².

Esse ritmo frenético de crescimento urbano redonda no surgimento de pequenas cidades em vários e distantes pontos de uma região que, a depender do critério adotado, pode corresponder a mais de 60% do território nacional. Ademais, há precariedades infraestruturais dos mais variados aspectos, instituições estatais com enorme deficiência e pouco apoio dos entes federais e estaduais para o enfrentamento de problemas que adquirem facetas cada vez mais complexas. Via de consequência, a grande maioria das cidades, que vem surgindo, enfrenta grandes problemas em áreas sociais como a educação, a saúde e na oferta dos serviços públicos em geral, comprometendo de forma decisiva a qualidade de vida dos habitantes locais e o meio ambiente³.

Esse processo de urbanização possui íntima ligação com a ação estatal, pautada por uma urgência em ocupar e desenvolver a região, mirando aproximá-la e integrá-la ao restante do país. Esse intento assumiu contornos dramáticos a partir do regime militar inaugurado em 1964, no bojo de um modelo desenvolvimentista que dispensou à região amazônica um papel de fornecedor de matéria-prima e de energia para a promoção do desenvolvimento nacional e para contribuir com o esforço de pagamento da dívida externa brasileira. Inúmeros projetos de grande magnitude econômica e espacial foram concebidos e implementados na região, atraindo um inédito contingente populacional e dando origem a várias pequenas cidades que evoluíram rapidamente e de forma desordenada. Nesses locais, os problemas sociais e infraestruturais mais uma vez são gritantes e não apresentam perspectivas de melhoras a curto prazo.

Esses problemas e contradições acentuaram-se de forma alarmante tanto na Amazônia como em várias outras regiões periféricas do Brasil e foram tratados, no mínimo, com negligência durante o período de 1960 a 1980. Somente a partir da Constituição de 1988 (particularmente no início dos anos 2000) passaram a

² IBGE, 2011; CASTRO, Edna (org.). *Cidades na Floresta*. São Paulo: Annablume, 2008; KAMPEL, Silvana Amaral; CÂMARA, Gilberto & MONTEIRO, Antônio Miguel Vieira. *Análise Espacial do Processo de Urbanização da Amazônia (relatório técnico)*. Programa de Ciência e Tecnologia para Gestão de Ecossistemas Ação "Métodos, modelos e geoinformação para a gestão ambiental" - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. 2001.

³ BECKER, Bertha. K. *Amazônia*. São Paulo: Ática, 1990; Idem. *Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?* Rio de Janeiro, Laboratório de Gestão do Território/UFRJ. 2001.

receber uma atenção mais séria, como resultado da ação de movimentos sociais que ganharam força com o processo de redemocratização do Brasil. Assim, o reconhecimento de que essa realidade contraditória constituía um problema crucial em nossa vida cotidiana e a consequente tentativa em se criar as condições institucionais adequadas para a construção de cidades mais justas e democráticas, resultou em previsões legais em nossa nova Carta Magna e na promulgação do Estatuto da Cidade (em 1988 e 2001, respectivamente).

Essa nova realidade institucional e, muito particularmente, o Estatuto da Cidade foi discutido e aprovado no Brasil num ambiente em que tanto os movimentos sociais quanto o segmento acadêmico já recebiam uma razoável influência do projeto utópico do chamado "direito à cidade". Esse instituto constituía uma realidade desejável a ser implementada nas cidades, de forma a assegurar que essa grande invenção da humanidade (as aglomerações urbanas) pudesse servir como um instrumento para a realização das potencialidades humanas, criando as possibilidades para provocar sua emancipação e de forma a que os bons resultados, tornados possíveis nessas condições (aglomerações urbanas), pudessem ser apropriados por todos os seus habitantes e de forma democrática.

A utopia foi inaugurada por obras seminais do filósofo francês Henri Lefebvre, num momento histórico em que a França enfrentava uma grande convulsão social que, dentre outros aspectos, denunciavam as contradições sociais provocadas pelo capitalismo na produção de espaços urbanos marcadamente excludentes. Partindo dessa realidade, o direito à cidade surgiu como uma utopia urbana e espalhou-se, atingindo e influenciando vários segmentos engajados que denunciavam uma verdadeira apropriação dos espaços urbanos pelos interesses do capital financeiro. Buscavam ainda a formulação e implementação de alternativas para enfrentá-las, norteados pelo intento de promoção de justiça social nesses espaços, através de uma verdadeira "revolução urbana"⁴.

Um dos aspectos constituintes fundamentais na direção dessa utopia é a democratização dos processos decisórios os quais deveriam permitir, dentre outras conquistas, a apropriação da "obra" urbana pelos seus verdadeiros construtores, ou seja, pela cidadania. Seja na reflexão original de Lefebvre ou na de alguns de seus

⁴ LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

continuadores, esses processos democráticos são percebidos como espaços abertos à ampla participação pública, devendo tratar dos mais variados aspectos que afetam a conformação do espaço urbano e, portanto, produzem efeitos sobre a qualidade de vida e o grau de justiça social que acaba se materializando localmente.

Essas demandas democráticas chocam-se (e até revelam-se incompatíveis) com o atual modelo majoritário de democracia vigente no mundo, ou seja, com o modelo de democracia representativa. Cada vez mais esta tem sido denunciada e percebida como altamente contraditória, concentradora de poder, promotora de distorções da vontade popular e muito mais propensa a realizar os objetivos dos grupos econômicos que governam as cidades e impõem os seus interesses.

Como alternativa, há necessidade de um modelo democrático mais aberto à ampla participação popular, em que a cidadania possa efetivamente não somente participar de forma abrangente das tomadas de decisão a respeito de questões de seu interesse, como também atuar nos processos de controle, fiscalização e implementação. Essas demandas encontram uma resposta satisfatória no modelo de democracia participativa, que surgiu como uma alternativa ao crescente processo de elitização e distanciamento da política em relação ao cidadão comum.

A democracia participativa, cujo conjunto propositivo em geral é oriundo de ideias e demandas suscitadas nas reflexões de Rousseau, expressos principalmente na obra "Contrato Social"⁵ ganhou força e popularidade após os intensos momentos que sacudiram politicamente o mundo no final dos anos 1960. Após esse período de grande ebulição, perdeu atratividade nas regiões mais desenvolvidas, ao mesmo tempo em que conquistou adeptos e aplicação prática em várias regiões menos desenvolvidas, como nos países do sul do planeta, dentre os quais o Brasil.

Principalmente a partir dos anos 1980, a democracia participativa ganhou contornos de um movimento emancipatório, constituindo uma verdadeira causa de regiões mais pobres, numa relação crescentemente conflituosa com os países mais ricos⁶. Inúmeras experiências espalharam-se nessas regiões e muitas delas foram promovidas diretamente pelo Estado (a partir de conquistas eleitorais recentes de

⁵PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

⁶SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

partidos políticos mais progressistas), evoluindo de experiências vivenciadas por movimentos sociais para a condição de políticas públicas; algumas, inclusive, transformaram-se em normas legais passando a exigir que determinadas tomadas de decisão devessem ocorrer sob a égide de princípios e mecanismos orientados pela democracia participativa.

É sob esse novo ambiente que experiências participativas como o Orçamento Participativo (OP) e os Planos Diretores Participativos (PDP) espalharam-se pelo Brasil, nos anos 1990 e 2000. Em ambos os casos havia uma crença comum, a de que ao permitir e incentivar a participação popular, decisões mais adequadas poderiam ser tomadas e implementadas e, conseqüentemente, as cidades melhorariam, tornando-se mais justas, democráticas e igualitárias.

No caso em particular dos processos de elaboração e implementação dos PDPs, foi constituído todo um arcabouço legal, com previsões que se originavam na Constituição Federal de 1988 e foram detalhadas e regulamentadas em norma federal, a lei 10.257/2001 (o Estatuto da Cidade). Via de consequência, a partir de meados de 2000, cidades que possuíam seus respectivos planos diretores elaborados e aprovados passaram a ser dotadas de uma tríade normativa, que constituiriam os mecanismos necessários (e em tese suficientes) para transformarem suas contraditórias e desiguais realidades urbanas em ambientes mais salubres, mais justos e democráticos; ou seja, teriam as condições normativas desejáveis para a garantia de um ambiente urbano próximo àquela utopia inaugurada por Henri Lefebvre: a do direito à cidade.

Ademais, conforme já mencionamos, um olhar mais detido nessas normas evidencia que os inúmeros mecanismos potencialmente promotores dessas desejáveis realidades nas nossas cidades deveriam ser abertos à participação e controle da população, ou seja, a população participando diretamente das tomadas de decisões conformaria, fiscalizaria e até participaria da implementação dos instrumentos promotores das políticas em questão. Essa participação direta constituiria tanto um elemento estratégico, quanto decisivo para sua eficácia e alimentaria constantemente a sua legitimidade política. Portanto, evidencia-se uma crença contundente de que a democracia participativa seria capaz de assegurar a implementação desses espaços urbanos mais justos e, portanto, um direito à cidade.

Contudo, passados já alguns anos da implementação dessas normas e, particularmente, do Estatuto da Cidade (tendo completado 10 anos em 2011), constata-se não haver as mudanças esperadas, principalmente as que dizem respeito à constituição de ambientes mais igualitários, justos e democráticos. Portanto, o direito à cidade segue sendo uma realidade muito distante no espaço urbano nacional e muito particularmente nas cidades que surgem e evoluem de forma espantosa em regiões mais frágeis, como a região amazônica que, conforme já destacado, tem como um dos grandes motores de sua urbanização, a implementação de grandes projetos econômicos.

Diante desse cenário, é pertinente e urgente o desenvolvimento de estudos que mirem entender quais os reais problemas enfrentados por essas cidades amazônicas para que a democracia participativa cumpra o papel reservado a ela por nosso arcabouço normativo. Da mesma forma, é necessário buscar esclarecer se a alternativa de promover o desenvolvimento econômico através desses grandes empreendimentos implica em dificuldades adicionais, sejam emanadas pelo arcabouço institucional normativo em si, ou pelos próprios empreendimentos em seu desdobramento cotidiano no local. Diante disso, buscamos nesse estudo responder a seguinte questão: quais os principais desafios da democracia participativa para a garantia do direito à cidade em regiões fortemente impactadas por grandes empreendimentos capitalistas na Amazônia?

Diante da amplitude que essa problemática suscita, além de restringir nosso foco em aspectos teóricos como os já demonstrados (direito à cidade, democracia participativa e urbanização na Amazônia), promovemos restrições adicionais, tais como em relação ao conjunto normativo a ser abordado, ao lastro temporal e ao âmbito espacial.

Assim, com relação às normas, abordamos as previsões constitucionais previstas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem as diretrizes gerais para o desenvolvimento da política urbana no Brasil; a lei federal 10.257/2001 (o Estatuto da Cidade), que regulamenta este capítulo constitucional e estabelece instrumentos para a promoção do desenvolvimento urbano; e, por fim, os Planos Diretores Participativos de cidades elencadas por nossa pesquisa.

Em relação ao lastro temporal, abordamos a eficácia dessas normas no período relativo a 10 (dez) anos de vigência do Estatuto da Cidade, o qual constitui a principal norma dessa seara em âmbito nacional e é apontada por grande parte de seus estudiosos como a lei que busca instituir o direito à cidade no Brasil⁷. Assim, o período da análise compreenderá o período de 2001 a 2011.

Já no que concerne ao âmbito espacial, o foco é a porção oriental da região amazônica que, dentre outros aspectos, concentra uma notória proporção de projetos minerários e hidrelétricos, ambos implementados e geridos sob a lógica dos grandes empreendimentos capitalistas no local. Elencamos 02 (duas) cidades que possuem em comum a convivência com alguns dos maiores empreendimentos com essas características. Assim, no estado do Pará, analisamos a cidade de Parauapebas que possui uma relação de dependência com o "Projeto Grande Carajás" e onde está localizada a principal mina de ferro da empresa Vale (anteriormente denominada "Companhia Vale do Rio Doce") e, no estado do Amapá, a cidade de Laranjal do Jari (anteriormente chamada de "Beiradão"), que possui uma relação de dependência com o "Projeto Jari", abrigando parte das terras do empreendimento e, na prática, constitui uma cidade que surgiu na sua órbita, sofrendo a maioria de seus impactos.

Em caráter geral, o objetivo foi o de promover uma análise sobre os principais problemas e desafios impostos à democracia participativa para a garantia do direito à cidade, em regiões fortemente impactadas por grandes empreendimentos na Amazônia. Para tanto, foi necessário, inicialmente, promover um levantamento das principais reflexões teóricas e conceituais a respeito de questões centrais que norteiam o tema, tais como: o direito à cidade, a democracia participativa e a urbanização da região amazônica. Em seguida, apresentar e discutir as principais etapas e lógicas motivadoras do processo de urbanização que vem ocorrendo na região amazônica e implicaram na formação das 02 (duas) cidades. Posteriormente, analisamos as principais previsões relativas ao direito à cidade e a democracia participativa no conjunto normativo já destacado anteriormente. Por fim, com base nas informações, dados e constatações aferidas ao longo da discussão, destacamos e analisamos quais os principais desafios

⁷ FERNANDES, Edésio. *Constructing the "Right to the city" in Brazil*. 2007.

impostos à democracia participativa para assegurar o direito à cidade nesses locais.

Mirando reforçar as constatações aferidas nas leituras de trabalhos científicos e filosóficos, na análise de inúmeros dados produzidos sobre a região e, em particular, sobre as cidades de Parauapebas e Laranjal do Jari; decidimos também empreender uma pesquisa empírica nessas cidades. Assim, realizamos visitas e entrevistas com personagens que tiveram atuação no processo de elaboração e tentativa de implementação de seus PDPs. Foram entrevistados gestores, políticos e lideranças da sociedade civil, mirando confirmar dados e informações levantadas através de leituras de estudos sobre os locais e, fundamentalmente, detectar suas impressões a respeito da qualidade daqueles processos participativos, da eficácia das normas elaboradas e o que entendem serem as principais razões das dificuldades enfrentadas.

Para dar conta dos objetivos estabelecidos e empreender a análise proposta, objetivando responder a questão suscitada como nosso problema de pesquisa, nosso estudo encontra-se dividido em 05 (cinco) capítulos.

No primeiro, fazemos uma apresentação e discutimos aspectos teóricos e conceituais relativos a 02 (dois) elementos cruciais e estruturantes em nossa análise, ou seja, o direito à cidade e a democracia participativa. Esse debate buscou resgatar a trajetória dos 02 (dois) conceitos e como eles se desdobram tanto na constituição de uma utopia que inspira e influencia ativistas no mundo inteiro, quanto na conformação das principais normas jurídicas que atualmente buscam orientar a construção de cidades mais justas e igualitárias no Brasil.

No segundo capítulo, situamos a lógica desenvolvimentista que vem se desdobrando na região amazônica desde o período colonial e ganhou substância a partir da implementação de políticas de ocupação e desenvolvimento promovidas pelo regime militar, mas que acabaram tendo continuidade em políticas promovidas por governos civis, após a redemocratização do Brasil. As maiores demonstrações dessa lógica encontram expressão nos planos de desenvolvimento dos governos centrais pensados para a Amazônia, os quais analisamos e revelamos seus principais objetivos e lógicas impulsoras. Traçada essa breve trajetória, o capítulo é concluído com uma discussão teórica a respeito das particularidades da urbanização amazônica, profundamente influenciada por essa

dinâmica e marcada por inúmeros processos e lógicas motivadoras que ocorrem paralelamente, caracterizando o que alguns estudiosos vem nomeando "urbanização desarticulada"⁸.

No terceiro capítulo, analisamos a formação urbana das cidades de Parauapebas e de Laranjal do Jari, buscando determinar os vínculos, na trajetória dessas 02 (duas) cidades, com a dinâmica desenvolvimentista e com o processo de urbanização traçado no capítulo anterior. Buscamos identificar, particularmente, as relações existentes entre a formação dessas cidades e os desdobramentos dos 02 (dois) grandes projetos econômicos instalados naqueles locais. Ao final, com base em dados que expressam as condições infraestruturais e sociais das cidades em questão, realizamos um contraste com os termos conceituais do direito à cidade, discutidos no primeiro capítulo e constatamos que, à luz de uma percepção utópica desse instituto, o mencionado direito não vem sendo assegurado naqueles locais, pois revelaram-se cidades marcadas por grandes injustiças, por desigualdade social e manifestações antidemocráticas, especialmente no que diz respeito às tomadas de decisão de aspectos que determinam a formação de suas realidades urbanas.

No quarto capítulo, analisamos as principais normas legais que regulam o desenvolvimento urbano naquelas cidades, ou seja, os artigos 182 e 183 da CF/88, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais de Parauapebas e de Laranjal do Jari. O foco fundamental dessa análise foram as normas que estabelecem mecanismos de democracia participativa como forma de tomada de decisão e conformação de ações e medidas que mirem a implementação de políticas atinentes ao direito à cidade. Em seguida, com base em dados coletados sobre a evolução dos indicadores sociais e de aspectos que expressam a qualidade de vida nas 02 (duas) cidades, e ainda, efetuando comparações desses indicadores com os de outras cidades com perfil próximo (da mesma região, bem como de outras localizadas em regiões mais desenvolvidas do país), buscamos detectar a eficácia das normas em questão para cumprir as suas "promessas". Confirmando uma impressão inicial, concluímos que, também nesse âmbito (o normativo), a democracia participativa não tem sido capaz de assegurar o direito à cidade. Por

⁸ BROWDER, John O. & GODFREY, Brian J. *Rainforest Cities: urbanization, development, and globalization of the Brazilian Amazon*. New York: Columbia University Press, 1997.

fim, discutimos de que forma as normas aprovadas interagem e são obstaculizadas pelo contexto político das 02 (duas) cidades, mirando analisar as dificuldades impostas pelos interesses de cada um dos principais atores desse "jogo político".

No quinto capítulo, com base na trajetória percorrida pelos capítulos anteriores, elencamos e analisamos quais são os principais problemas e desafios a serem superados para que a democracia participativa seja capaz de assegurar o direito à cidade nas 02 (duas) cidades. A análise é dividida em 02 (dois) grupos: problemas e desafios em âmbito normativo e em âmbito utópico e cada um destes é dividido em subgrupos, de acordo com suas afinidades.

Por fim, em nossas considerações finais, inicialmente, discutimos as principais contribuições e constatações aferidas nos capítulos do trabalho e destacamos suas potencialidades para contribuir com a edificação de um direito à cidade no local, na medida em que a pesquisa constitui um diagnóstico dos problemas e indica os desafios a serem superados. Em seguida, são feitas inúmeras sugestões, seja para o aprofundamento da análise feita, seja para aprimorar a ação política de movimentos sociais e acadêmicos, no sentido de intensificar suas interações e aprofundar suas contribuições para a discussão e defesa da causa do direito à cidade.

Destacamos ainda que, de uma maneira geral, os resultados obtidos na pesquisa confirmam alguns dos elementos centrais de nossas hipóteses iniciais. Ou seja, que os principais desafios impostos à democracia participativa para assegurar o direito à cidade nas cidades elencadas são resultantes da atuação de setores econômicos (e conservadores) locais, o que implica em enfraquecimento da ação estatal, em virtude de os entes locais possuírem pouca possibilidade de enfrentar o poderio econômico desses empreendimentos e de fazer valer o interesse da coletividade e ainda que as particularidades da urbanização na região amazônica corroboram para a potencialização dos obstáculos detectados.

Aspectos teóricos e conceituais

1.1

A urbanização e o direito à cidade

O mundo vivencia uma mudança sem precedentes na sua trajetória. Já ultrapassamos a barreira dos 7 bilhões de habitantes no ano de 2011 e projeta-se uma população para cerca de 9 bilhões em 2050, levantando preocupações com relação às possibilidades do planeta de suportar as pressões daí decorrentes⁹. O problema assume complexidade ainda maior ao se considerar o seu desdobramento específico na temática urbana. Assim, muita atenção tem sido dispensada para aspectos, tais como o fato de que nunca fomos tão urbanos, nunca as cidades cresceram de forma tão intensa (já somos mais de 50% vivendo em cidades e em 2050 seremos mais de 75%, o que representará uma população de cerca de 7,2 bilhões de pessoas morando em cidades), nunca os valores fundados nesses espaços criados para e pelo homem foram tão difundidos e, via de consequência, nunca a pressão por serviços sociais e pela garantia de qualidade de vida foi tão evidente.

O processo de urbanização teve um primeiro grande impulso a partir da Revolução Industrial e um segundo no período pós-segunda guerra mundial, na esteira de um período de expansão acelerada do capitalismo; a partir do qual foi paulatinamente perdendo ritmo nas regiões mais desenvolvidas, em um processo que levou cerca de 200 anos ladeado pela industrialização. Por sua vez, nos países menos desenvolvidos o efeito é inverso, ou seja, a urbanização nesses locais protagoniza uma recente aceleração e uma lenta industrialização.

Em obra filosófica demarcatória, entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, Henri Lefebvre interpretou o fenômeno como tendente a absorver todos os recantos habitados do planeta, vindo a constituir o que seria uma sociedade completamente urbanizada. Essa realidade, ainda não alcançada, mas naquele momento já podendo ser vislumbrados alguns de seus marcantes

⁹UNFPA. *State of world population*. ONU: United Nations Population Fund. 2007; 2012

contornos, era impulsionada por uma verdadeira explosão demográfica e manifestada, dentre outros aspectos, pela enorme concentração de pessoas, de coisas, de riqueza e também de pensamento. Da mesma forma, já eram visíveis efeitos disjuntivos, na forma de subúrbios e residências secundárias.¹⁰

Por sua vez, Manuell Castells, refletindo sobre o fenômeno durante os anos 1970, caracterizou-o abrangendo 04 (quatro) aspectos essenciais: 1) aceleração do ritmo da urbanização; 2) concentração do crescimento urbano nas regiões subdesenvolvidas, 3) aparecimento de novas formas urbanas (as metrópoles) e 4) relação do fenômeno urbano com novas formas de articulação social provenientes do capitalismo, tais como o consumismo e a necessidade de reprodução e manutenção das forças produtivas e dos trabalhadores¹¹.

Discutindo suas causas e efeitos, Harvey buscou demonstrar de que forma esse processo é utilizado como uma espécie de válvula de escape para crises cíclicas do modelo produtivo capitalista¹², consoante já exposto por Karl Marx em sua teoria da superacumulação capitalista e retomada pelo mencionado autor, ao longo de sua reflexão.

Harvey reforça e detalha esse processo, descrevendo-o resultante de sua dinâmica, impulsionada pela busca incessante de lucros em que empreendedores atuam e influenciam os estilos de vida das pessoas na sociedade. Quando tudo isso entra em ação, acirrando as contradições do modelo produtivo e evidenciam-se sinais de crises, os mecanismos reguladores do Estado são acionados. As medidas postas em ação caracterizam-se por uma tentativa de atacar seus efeitos, primando atender e proteger, primordialmente, os interesses da classe capitalista. Contudo, adicionando-se todos esses “esforços”, mas ainda vindo a persistir os problemas impeditivos de um nível “satisfatório” de lucros, instala-se uma “crise de superacumulação de capital”, redundando em efeitos, tais como: restrição na circulação de dinheiro, crise dos preços das *commodities*, dificuldades para geração de empregos e para manutenção de muitos deles, queda do nível de salários e inflação¹³.

¹⁰LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

¹¹CASTELLS, Manuel. *A Questão urbana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

¹²HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

¹³Idem. *Rebel cities: from the right to the city to the Urban Revolution*. London/New York: Verso Books, 2012.

Na tentativa de superação dos obstáculos impostos e mirando a perenização de seus interesses, o capital põe em prática mecanismos de expansão. Como resultado, há um contínuo alargamento das fronteiras geográficas e a absorção de novos grupos humanos e de novas realidades urbanas para o modelo capitalista, implicando numa contínua modificação dos espaços urbanos. Esse fenômeno constitui a verdadeira materialização do capitalismo no espaço. Dessa forma é que,

a expansão geográfica e a concentração são ambas consideradas produtos do mesmo esforço de criar novas oportunidades para a acumulação de capital. Em geral, parece que o imperativo da acumulação produz concentração da produção e do capital, criando, ao mesmo tempo, uma ampliação do mercado para realização. Em consequência, os “fluxos no espaço” crescem de modo notável, enquanto os “mercados se expandem espacialmente, e a periferia em relação ao centro [...]” [...] Essas estruturas espaciais se manifestam na forma fixa e imóvel de recursos de transporte, instalações fabris e outros meios de produção e consumo, impossível de serem movidos sem serem destruídos. Depois que se introduz o modo de produção de capital, esse modo “estabelece seu domicílio na área, e as pressuposições aparentemente sólidas dadas pela natureza [afiguram-se] nos bens imóveis como fixadas pela indústria” (MARX, 1973:740). Assim, o capital passa a ser representado na forma de uma paisagem física, criada à sua própria imagem, criada como valor de uso, acentuando a acumulação progressiva do capital numa escala expansível.¹⁴

Portanto, há uma direta relação desse fenômeno, característico da dinâmica de funcionamento desse modelo produtivo (que atinge praticamente todos os recantos do planeta) com o processo de urbanização. Afinal de contas, essas crises cíclicas terão no processo de urbanização um canal e uma estratégia para a absorção do excedente de capital produzido.

Desde que o modelo capitalista, movido por essa lógica interna, se alastrou pelo mundo, vários já foram os episódios de crises que ilustram essa descrição, dentre as quais podem ser destacadas, por exemplo, a crise do segundo império na França, que redundou na ascensão de Napoleão ao poder em 1848 e o desencadeamento de um amplo programa de reformas estruturais urbanas que, por suas contradições, acabou corroborando para Comuna de Paris em 1871. Outro episódio foi a crise iniciada nos anos 1930, estendendo-se até os anos 1940 nos EUA, amenizada, inicialmente, pelos esforços de guerra, posteriormente, ocasionou um amplo programa de obras na região de Nova York que, em razão

¹⁴HARVEY, 2005, p. 52-53.

das contradições suscitadas, também contribuiu para as insatisfações que resultaram nas revoltas alaistradas pelo país alcançando seu ápice no ano de 1968. Por fim, uma lógica parecida vem buscando amenizar os efeitos de ondas mais recentes de crises, como as que se desdobraram nos anos 1970, 1990 e, finalmente, entre os anos de 2005 e 2008, com reflexos potencialmente maiores, haja vista que a expansão provocada, através da consequente urbanização, é numa proporção maior, marcadas por grandes obras de infraestrutura urbana, que vem transformando a realidade de vários lugares do planeta.¹⁵

Por sua vez, para Lefebvre, esse atual estágio (em direção à “sociedade urbana”), caracteriza um momento de crise que, como será demonstrado, exigirá mudanças também na sua percepção e interpretação, mirando o aperfeiçoamento dos instrumentos disponíveis para fazer a sua leitura (tais como a filosofia e a ciência, por exemplo) e para informar uma adequada práxis. Tais aspectos serão essenciais para a mudança dessa realidade, objetivando a transformação dos espaços urbanos, de uma realidade que, induzida para e a serviço dos interesses da classe política dominante, em uma outra cujos espaços sejam voltados ao engrandecimento dos seres humanos e o desenvolvimento de suas potencialidades. O que se deve fazer é aproveitar as oportunidades oferecidas no bojo desse processo e, então, impulsioná-lo na direção de uma revolução que, embora ancorada em pressupostos marxistas, deve ir além e responder as demandas por transformações radicais das novas realidades humanas, profundamente permeadas por elementos urbanos. Esse processo emancipatório caracterizaria uma “revolução urbana”, definida como:

o conjunto das transformações que a sociedade contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à *sociedade urbana* passará ao primeiro plano.¹⁶

Essa utopia de sociedade, edificada através de uma práxis revolucionária, dentre outros efeitos, vem sendo decisiva para a propagação, seja por ativistas e/ou acadêmicos, de um ramo do direito com foco na melhoria dos espaços

¹⁵HARVEY, 2012.

¹⁶LEFEBVRE, 1999, p. 19, grifos do autor.

urbanos em vários lugares do mundo, que é o “direito à cidade”. A sua definição, alcance e efeitos são tarefas em pleno curso em várias instâncias de reflexão da sociedade, constituindo-se em matéria de grande relevância em razão da potencialidade que guarda em promover melhorias da qualidade de vida de enormes contingentes humanos. Além do que, por sua relativa novidade e emprego inicial (na obra de Lefebvre) com um caráter mais provocativo e mobilizador, adquiriu características de uma espécie de manifesto e suscitou muito mais questionamentos do que apresentou respostas¹⁷, convertendo-se num tema bastante fluido.

O direito à cidade é, ao mesmo tempo, um mote que desperta atração e soa bastante convincente, mas também uma complexa e provocativa formulação. Em algumas das passagens em que aborda esse direito, Lefebvre trata de questões bastante amplas, embora todas envolvidas com o projeto de uma nova cidade, na verdade de uma nova “vida urbana”, aquela que será possível com a “urbanização total”, ou seja, com a “sociedade urbana”. É nesse sentido que “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno para as cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada”¹⁸.

Assim, deve incluir, por exemplo, o direito a usufruir dos benefícios ofertados por um lugar que proporciona os encontros, mas devem ser mensuradas por seu valor de uso e não de troca, lógica que impera na sociedade urbana industrial/capitalista; o direito a usufruir da cotidianidade, como um lugar de festa, de prazer, mas imbricados naquela, ou seja, não mais separados e transformados em mercadorias; o direito de criar, o direito à “obra” e à apropriação dela, que não implica no direito clássico de propriedade privada; o direito à informação, de tornar conhecidas suas ideias e também assumindo a conotação de um clamor e uma demanda¹⁹. Diante desse amplo escopo de

¹⁷PURCELL, Mark. *Excavating Lefebvre: the right to the city and its politics of the inhabitant*. 2002.

¹⁸LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5ª edição. São Paulo: Centauro editora, 2008, p. 118, grifos do autor.

¹⁹MARCUSE, Peter. *Who right(s) to what city?* In BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (orgs.). *Cities for the people not for profit: critical urban theory and the right to the city*. London/New York: Routledge, 2012. p. 24-41; LEFEBVRE, op. cit.

possibilidades, vem cabendo aos acadêmicos e ativistas a tarefa de tentar delimitar e precisar esse direito.

Peter Marcuse, afirma que o âmbito dos direitos envolvidos deve ser o daqueles que possibilitariam uma vida decente, tais como o direito a ter água tratada, a respirar ar puro, a uma boa moradia, melhorias sanitárias, mobilidade, educação, um bom sistema de saúde, participação nas tomadas de decisão, dentre outros, devendo ser tratados como prioridade, pois caracterizam necessidades existenciais.²⁰

Porém, ainda é uma resposta insuficiente, pois o direito envolve uma demanda ampla, que tanto inclui aquelas que podem ser atendidas ao se cumprir determinadas previsões legais, tendo assim um *sentido legal*; mas também outras por melhorias ainda não previstas legalmente, mas que são percebidas como fundamentais, pois corroboram para a dignidade da vida humana, implicando num apelo a um plano moral, ou seja, envolve também um *sentido político e filosófico*. Contudo, não podem ser percebidos como aspectos separados, concorrentes e/ou incompatíveis, afinal de contas,

O direito à cidade é um direito unitário, um único direito que reivindica uma cidade em que todos os direitos das pessoas separados, frequentemente e mencionados em cartas, agendas e plataformas são implantadas. É o direito à cidade, não *direitos* à cidade. É um direito à justiça social, que inclui, mas ultrapassa o direito à justiça individual²¹.

Por sua vez, Harvey chama atenção para demanda democrática envolvida em tal direito, a ser exercido de forma coletiva, afinal de contas, segundo seu entendimento, um dos aspectos mais negligenciados e, certamente, causadores da precária realidade das pessoas nas cidades é a sua exclusão do direito de decidir sobre aspectos que vão determinar a qualidade de suas vidas, que envolve então o “direito à obra”, já mencionado por Lefebvre. Assim,

²⁰MARCUSE, 2012.

²¹ “... the right to the city is a unitary right, a single right that makes claim to a city in which all of the separate and individual rights so often cited in charters and agendas and platforms are implanted. It is *the* right to the city, not *rights* to the city. It is *a* right to social justice, which includes but far exceeds the right to individual justice”. In: MARCUSE, 2012, pg. 34, minha tradução, grifos do autor.

o direito à cidade é, portanto, mais do que um direito do indivíduo ou grupo acessar os recursos que a cidade contém: é um direito de mudar e reinventar a cidade, conforme nossos maiores desejos. É, além do mais, um direito coletivo e não individual, uma vez que reinventar a cidade inevitavelmente depende do exercício do poder coletivo em relação ao processo de urbanização²².

A faceta desse direito é percebida de forma similar por Mark Purcell que, partindo também de Lefebvre, acrescenta ser uma das consequências da abordagem sobre o prisma do direito à cidade, a “reformulação tanto das relações sociais do capitalismo quanto a atual estrutura da cidadania democrático-liberal”²³. O direito à cidade possui, portanto, uma natureza de transformação radical e deverá “reformatar a arena de tomada de decisão nas cidades: reorienta as tomadas de decisão para além do estado e da produção do espaço”²⁴. Assim, há uma potencialidade de ampliação envolvida em relação às possibilidades de intervenção democrática, mesmo na forma direta, consistindo no fato de que se deve ampliar a abrangência dos possíveis sujeitos a serem alvo de controle por parte da cidadania, afinal de contas,

Muitas das decisões que produzem o espaço urbano são tomadas dentro da esfera estatal, mas muitas delas são tomadas fora de seu escopo. As decisões de investimentos de empresas, por exemplo, estariam no alcance do direito à cidade porque tais decisões jogam um papel importante na produção do espaço.²⁵

O controle não seria meramente para estabelecer seus parâmetros e condicionamentos, como já, de certa forma, ocorre atualmente. Com o direito à cidade em plena materialização, esse controle passaria a não mais ter intermediários e seria feito diretamente pela cidadania, pelos habitantes impactados, que teriam a partir de então “um assento literal no quadro

²² “The right to the city is, therefore, far more than a right of individual or group access to the resources that the city embodies: it is a right to change and reinvent the city more after our hearts’ desire. It is, moreover, a collective rather than an individual right, since reinventing the city inevitably depends upon the exercise of a collective power over the processes of urbanization”. In: HARVEY, 2012, pg. 4, minha tradução.

²³ “[...] reworking both the social relations of capitalism and the current structure of liberal-democratic citizenship.”. In: PURCELL, 2002, pg. 3, minha tradução.

²⁴ “[...] reframes the arena of decision-making in cities: it reorients decision-making away from the state and toward the production of urban space.”. In: PURCELL, 2002, pg. 3, minha tradução.

²⁵ “Many of the decisions that produce urban space are made within the state, but many more of them are made outside it. The investment decisions of firms, for example, would fall within the purview of the right to the city because such decisions play a critical role in producing urban space.”. In: PURCELL, 2002, pg. 4, minha tradução.

corporativo”²⁶. Essa mudança representaria um significativo rompimento com os postulados clássicos do estado liberal democrático, especificamente no que diz respeito ao processo de tomada de decisão e o verdadeiro dogma da liberdade de mercado.

Além do que, a materialização do direito à cidade, nesses termos, proporcionaria uma verdadeira “apropriação” do espaço urbano e não propriamente do que já é produzido na e pela cidade em si, mas o direito de produzir aquilo que de fato atenderia às necessidades dos habitantes do espaço urbano, satisfazendo, assim, os seus anseios. Isso tornaria possível a apropriação da vida cotidiana e a submissão dos seus desdobramentos às necessidades dos seus habitantes. Via de consequência, a importância desses espaços passaria a ser aferida por seu “valor de uso”; contrapondo-se a uma lógica vigente que valoriza esses espaços pelo seu “valor de troca”, na medida em que os concebe e os trata como uma mercadoria que é mensurada como uma espécie de *commodity* e que também serve para mensurar outros bens/mercadorias que com ela se relaciona²⁷.

Outro objeto a ser controlado, para o qual Harvey defende que os movimentos que lutam pelo direito à cidade devam convergir seu foco de interesse, é a tomada de decisão a respeito da destinação do excedente produzido pelo capitalismo que, atualmente, tem desencadeado as crises de superacumulação e a consequente materialização na forma das intervenções urbanísticas, norteadas por uma lógica urbanística capitalista, já mencionada. Portanto, a decisão sobre a destinação desse excedente deveria ser repassada para o âmbito do Estado, pois trata-se de algo que interessa toda a coletividade, devendo sair da exclusiva orientação dada pelos empreendedores privados.²⁸

Adicional à precisão do escopo desse novo direito há de se determinar quais setores da sociedade seriam seus principais beneficiários, pois, como se denota, é um direito que implica mudanças estruturais na sociedade, seja de cunho econômico, social ou político. Via de consequência, para alguns segmentos, a materialização desse direito constitui condição para o atendimento de muitos de seus anseios, já para outros ou não possuem o mesmo grau de urgência ou precisarão ver reduzidos alguns de seus privilégios para tornar possível o

²⁶ “[...] a literal seat at the corporate table [...]”. In: PURCELL, 2002, pg. 4, minha tradução.

²⁷ PURCELL, 2002.

²⁸ HARVEY, 2012.

atendimento da demanda dos primeiros²⁹. Todavia, ao se definir os potenciais beneficiários, acabamos também por identificar os setores da sociedade que poderão conduzir a luta para a sua materialização, os quais, pela natureza das transformações exigidas, transmutam-se em setores revolucionários, na luta pelo direito à cidade.

Nesse sentido, Marcuse faz um esforço para esclarecer o alcance da afirmação de Lefebvre de que o direito à cidade constitui um apelo e uma exigência e faz, de pronto, uma reformulação desses dois aspectos, denotando que haveria uma “demanda exigente” para os privados de bens materiais básicos e garantia de direitos legais e “aspiração futura” para segmentos descontentes com a vida como se apresenta atualmente³⁰. Assim, detalhando demanda e aspiração, afirma que:

A demanda proviria daqueles diretamente necessitados, diretamente oprimidos, aqueles para quem mesmo suas mais imediatas necessidades não são atendidas: os sem-teto, famintos, encarcerados, que sofrem perseguição em razão de gênero, religião ou raça. É uma demanda para os que sofrem danos em sua saúde em razão do trabalho, os que possuem renda abaixo de suas necessidades de subsistência, os excluídos dos benefícios da vida urbana. A aspiração vem especialmente daqueles superficialmente integrados no sistema e compartilham de seus benefícios materiais, mas que são tolhidos em termos de oportunidade para atividade criativa, oprimidos em suas relações sociais, talvez culpados com relação a uma não merecida prosperidade, não satisfeitos em suas esperanças de vida³¹.

Dentro do primeiro grupo de pessoas, teríamos pelo menos duas categorias, a dos excluídos e despossuídos em si, já no segundo grupo, estão incluídas pessoas que, embora materialmente usufruam dos benefícios produzidos pelo sistema produtivo, sentem suas aspirações intelectuais, culturais e políticas

²⁹ MARCUSE, 2012.

³⁰ MARCUSE, 2012.

³¹ “The demand comes from those directly in want, directly oppressed, those for whom even their most immediate needs are not fulfilled: the homeless, the hungry, the imprisoned, the persecuted on gender, religious, racial grounds. It is a demand of those whose work injures their health, those whose income is below subsistence, those excluded from the benefits of urban life. The aspiration comes rather from those superficially integrated into the system and sharing in its material benefits, but constrained in their opportunities for creative activity, oppressed in their social relationships, guilty perhaps about an undeserved prosperity, unfulfilled in their lives’ hopes.”. *In*: MARCUSE, 2012, p. 31, minha tradução.

alienadas pelo modelo produtivo e, uma vez que se sentem numa caminhada para um “beco sem saída”, denunciam de forma contundente suas contradições.³²

As duas grandes categorias de descontentes e potenciais condutores da luta revolucionária para a implantação do direito à cidade não podem ser vistas como conflitantes ou competidores entre si, pois elas aspiram por demandas necessárias ao homem e à vida humana em sociedade. Se for necessário e onde for possível fazer alguma escolha, tendo que priorizar um dos dois segmentos, deve-se mirar o primeiro. Por sua vez, a relativa distância dos dois segmentos, deve ser enfrentada³³, ao mesmo tempo em que se deve canalizar todos os esforços para o inimigo comum o qual representa o grande obstáculo à materialização do direito à cidade: o modelo de produção capitalista e seu consequente estilo de vida³⁴.

Por sua vez, embora seja fundamental a contribuição do pensamento e dos intelectuais para o fomento de lutas como a busca pela materialização do direito à cidade, são os movimentos sociais que impulsionam suas lutas a partir das pressões concretas sofridas que afetam suas vidas cotidianamente, constituindo-se nos grandes responsáveis por sua formação, na medida em que suscitam as demandas a serem respondidas.

Seguindo uma divergência encampada por Lefebvre em relação à esquerda tradicional de cunho marxista, Harvey destaca que a “classe revolucionária”, capaz de conduzir esse processo, não pode mais ser caracterizada como apenas os proletários, ao revés, é preciso compreender o seu caráter urbano. Assim,

A esquerda tradicional tem claramente errado ao ignorar os movimentos sociais que ocorrem fora das fábricas e minas. A consciência de classe é produzida e veiculada tanto nas ruas, bares, pubs, cozinhas, capelas, centros comunitários e quintais dos subúrbios da classe trabalhadora como nas fábricas. [...] A cidade é tanto um lugar de movimentos de classe como a fábrica e precisamos aumentar nossa visão pelo menos a esse nível e a essa dimensão da organização e prática política, em aliança com uma vasta gama de movimentos rurais e camponeses, se alguma grande aliança para a mudança revolucionária está para ser construída.³⁵

³²MARCUSE, 2012; HARVEY, 2012.

³³Marcuse destaca que alguns importantes esforços tem sido feitos nesse sentido, como, por exemplo, a realização do Fórum Social Mundial e outros eventos dessa natureza. A depender da estratégia a ser conduzida e dos objetivos a serem conjuntamente perseguidos, esses esforços poderiam ocorrer através de fóruns, coalizões, alianças, movimentos, assembléias e o fomento de redes, por exemplo.

³⁴MARCUSE, 2012.

³⁵HARVEY, 2011, pg. 197.

Um outro aspecto contido nesse intento de delimitar o “direito à cidade”, inescapavelmente, constitui a definição do tipo de cidade da qual se está falando no plano utópico, visto haver uma negação da atual cidade capitalista, percebida por Lefebvre como estando em um momento de crise, mas transitando para a “sociedade urbana”, ou seja, aquela com uma total urbanização. Este é, portanto, o contexto geral de onde parte esse ideal de cidade³⁶. Nessa cidade, mais especificamente nessa sociedade urbana, as necessidades materiais e as aspirações dos excluídos e dos alienados, respectivamente, teriam prioridade.

É mais prudente falar, então, em urbano do que em cidade, porque essa pressuporia o seu contraste com as áreas rurais, por exemplo, que não mais existiriam. Na análise teórica dessa nova realidade, Schmid revela perceber 03 (três) conceitos fundamentais em Lefebvre: mediação, centralidade e diferença.

Como mediação, o urbano é um nível, situado entre dois outros níveis, quais sejam, o nível privado, do cotidiano e da moradia e o nível global, o distante, o mundo do mercado, o estado, o conhecimento, as instituições e a ideologia. Esse nível mediador está ameaçado pelo atual modelo produtivo, por sua tendência à homogeneização de certos aspectos, tais como a cultura e as ideologias e a imposição de lógicas fragmentadoras, tais como o direito de propriedade e o individualismo. Como centralidade, o urbano seria um espaço para onde convergem objetos e pessoas, não como um espaço físico e geográfico propriamente, mas uma espécie de sincronia de objetos e pessoas que se juntam para se defender ou alcançar algo. Por fim, como diferença, o urbano é um espaço-tempo, resultante da interação no tempo histórico das particularidades, que até permanecem, mas que, como resultante dessas confrontações, somente poderão ser compreendidas, a partir de então, em função dessas dinâmicas. Nesse sentido, o urbano possibilita que a diferença assuma um caráter produtivo, pois torna possível a simultaneidade de diferentes mundos, de grupos étnicos, culturais e sociais, de atividades e conhecimentos diversos³⁷.

³⁶SCHMID, Christian. *Henri Lefebvre, the right to the city and the new metropolitan mainstream*. In BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (orgs.). *Cities for the people not for profit: critical urban theory and the right to the city*. London/New York: Routledge, 2012. p. 42-62.

³⁷SCHMID, 2012.

Por outro lado, como já foi indicado, um dos grandes objetivos da luta política que vem sendo empreendida, motivada pelo direito à cidade, é a materialização dessas mudanças na forma de normas legais, seja no plano local, nacional ou internacional, sempre mirando-os como fontes de salvaguarda a se recorrer, quando alguma ameaça ou obstáculo se impõe e impede o usufruto desse direito. Esse constitui o “sentido legal” do direito à cidade também destacado por Marcuse³⁸. Assim, ao se abordar esse direito, é necessário ter o cuidado de precisar do que se está “falando”, ou seja, em que sentido se defende ou se ataca determinada realidade. Ademais, os dois aspectos (legal e político) não são concorrentes, devendo a frente política, inclusive, servir como inspiração e orientação ao “sentido legal” e, ao mesmo tempo em que o político é “informado” pelo senso de aplicação prática da lei.

Esses dois aspectos do direito à cidade serão sempre considerados no decorrer dessa pesquisa e optaremos por seu “sentido legal” quando estivermos desenvolvendo a análise das principais dificuldades da democracia participativa para a implementação do direito à cidade em cidades fortemente impactadas por grandes empreendimentos capitalistas na Amazônia.

Assim, com base nessas premissas iniciais, passamos a discutir os principais desdobramentos do direito à cidade em relação à realidade urbana no Brasil e seu arcabouço legal. Essa temática tem ganhado repercussão internacional, pois os movimentos sociais nacionais, que militam por melhorias no espaço urbano e seus êxitos, têm sido celebrados em vários países pelas conquistas institucionais e legais obtidas nos últimos 20 anos.

Inicialmente, deve-se antever o fato de haver uma relação direta entre os processos de urbanização e o estágio de desenvolvimento da indústria nos respectivos países, implicando num impacto decisivo para os contornos da urbanização na realidade latino-americana. Nesse sentido, Castells afirma que:

A urbanização latino-americana caracteriza-se então pelos traços seguintes: população urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; grande desequilíbrio na rede urbana em benefício de um aglomerado preponderante; aceleração crescente do processo de urbanização; falta de empregos e de serviços para as novas massas urbanas e, conseqüentemente, reforço da segregação

³⁸Idem

ecológica das classes sociais e polarização do sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo³⁹.

O descompasso do processo de urbanização em relação à industrialização tem afetado decisivamente a qualidade desse processo, pois, dentre outros aspectos, se estabelece um hiato entre os aglomerados que vem crescendo num ritmo intenso, especialmente a partir da segunda metade do século passado, comprometendo também a capacidade de resposta em termos de absorção dos habitantes no mercado de trabalho e de ofertas condizentes de serviços públicos. Esse desnível constitui um elemento marcante e característico desse processo definido como uma “hiperurbanização”, ou seja, “um nível de urbanização superior ao que poderíamos alcançar ‘normalmente’, em vista do nível de industrialização”.⁴⁰

Além do mais, esse desnível nos processos de urbanização influencia na forma como os países (ditos) desenvolvidos e os (ditos) em desenvolvimento se relacionam, permeando todos os aspectos dessa relação e corrobora para caracterizar a urbanização latino-americana como uma “urbanização dependente”. Nesse sentido, uma das tarefas cruciais das pesquisas que abordam a temática deve ser o de buscar compreender os contornos gerais desse processo e, ainda, a “expressão desta dependência na organização interna das sociedades em questão e, mais concretamente, na articulação do sistema de produção e das classes sociais”⁴¹.

Já em relação à formação do espaço urbano, especificamente no Brasil, Maricato deixa claro que a nossa realidade urbana contemporânea é reflexo do processo de industrialização, das características da desigualdade e do autoritarismo. As contradições que pontuaram a trajetória desse processo em nosso país, marcadas fortemente pelo clientelismo, pelo patrimonialismo e pelo favorecimento das classes sociais mais abastadas em detrimento das mais pobres, também se materializaram de forma expressiva na conformação da urbanização brasileira e foram decisivas para constituir 02 (duas) realidades em nossas cidades: um “Brasil legal” (assentamentos formais e com forte impulso por parte do governo federal, através de políticas urbanísticas elitistas) e um “Brasil ilegal”

³⁹CASTELLS, 1983, p. 99.

⁴⁰Idem, p. 79.

⁴¹CASTELLS, 1983, p. 82.

(marcado por assentamentos ilegais, com péssimas condições de salubridade, formados espontaneamente na esteira da insuficiência e incapacidade de atendimento das demandas por moradia e infraestrutura urbana para grande parcela da população brasileira)⁴².

Ademais, a urbanização, no Brasil, se constituiu numa verdadeira “máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente”, uma vez que inúmeros dos desastres ambientais ocorridos recentemente são motivados pela ocupação desordenada de áreas sensíveis do ponto de vista ambiental⁴³. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), atestavam que cerca de 16 milhões de famílias, representando aproximadamente 40% das famílias vivendo em espaços urbanos, seriam afetadas pelas más condições de salubridade nesses locais.⁴⁴

Essas contradições e o anseio de provocar melhorias nos assentamentos urbanos mais frágeis e/ou ilegais foram decisivos para o desenvolvimento da luta pelo direito à cidade no Brasil. Podemos estabelecer como o marco inicial do crescimento em importância desse processo a primeira metade dos anos 1960, quando uma política habitacional fez parte do Plano Trienal do Ministério do Planejamento e dentre as inúmeras reformas de base propostas pelo governo João Goulart constava a proposição de uma reforma urbana. Com o golpe militar, essa proposta de intervenção urbanística, com contornos mais inclusivos, sofreu interrupção e, em seu lugar, adveio uma política urbana revestida de características que determinaram os contornos do que viria a ser o governo militar no Brasil: elitista e autoritária. Foram instituídos o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), sendo aquele responsável pelo financiamento de construção de casas e serviços de infraestrutura, cujo foco, fundamentalmente, acabou sendo o atendimento das demandas por moradia da classe média alta e este pelas atividades de planejamento urbano, que acabou assumindo um caráter tecnocrático.⁴⁵

⁴² MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

⁴³ Idem.

⁴⁴ ROLNIK, Raquel. *Democracy on the edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil*. 2011.

⁴⁵ SANT'ANA, Ana Maria de. *Plano diretor municipal*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2006.

Uma inicial e aguerrida resistência social e política ao regime autoritário, notadamente em alguns segmentos políticos e acadêmicos ligados a uma tradição da esquerda brasileira, perdeu força no bojo de uma forte repressão que vitimou centenas de militantes e de uma breve euforia nacional em razão de louvado “milagre econômico brasileiro”, apoiado por intensa rede de propaganda oficial, combinada com uma censura dos meios de comunicação e, ainda, auxiliado pelos grandes veículos privados de comunicação.

Superado o momento de euforia, o governo militar passou a ter problemas na condução de sua política econômica, em decorrência de uma intensa crise internacional que assolava o mundo no início dos anos 1970 e de uma gritante desigualdade social no país, que comprometia a capacidade da nação em assegurar qualquer processo de desenvolvimento econômico de forma duradoura. Essa crise, dentre outras consequências, comprometeu a capacidade financeira do BNH⁴⁶ e corroborou para minar a base de apoio social que sustentava o regime. Via de consequência, foi cada vez mais perceptível o crescimento das pressões internas pela redemocratização do país e pela instituição de uma nova constituição federal.

No bojo da redemocratização do país e mobilizações para a elaboração da nova Constituição, mirando exercer influência na elaboração da Carta, os movimentos sociais que possuíam em comum a causa da luta por melhorias nos espaços urbanos, constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cujos resultados e pretensões cruciais podem ser definidos como a implementação de:

[..] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades.⁴⁷

O MNRU ganhou força política e influência em várias cidades brasileiras e foi capaz de reunir diversos segmentos sociais, profissionais e acadêmicos, chegando a apresentar ao governo um projeto de reforma urbana com o apoio de

⁴⁶ Em função das consequências dessa crise financeira e por ter fracassado na tarefa política de contribuir para a estabilidade política no país, envolvendo e incorporando milhares de pessoas ao projeto político dos militares (ainda que tal intento tenha sido exitoso inicialmente), o BNH acabou por ser extinto em 1986.

⁴⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 4ª. Edição, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a, p. 158.

mais de 150.000 pessoas⁴⁸. O desdobramento concreto dessa crescente mobilização social foi a inclusão de um capítulo na CF/88, que estabelece os contornos de uma política urbana nacional; a aprovação (11 anos depois) de uma lei federal que o regulamenta (lei n. 10.257/2001, o "Estatuto da cidade"); a implementação de inúmeras políticas sociais inclusivas e democratizantes em inúmeras cidades brasileiras, no bojo de vitórias de partidos progressistas em eleições municipais e, finalmente, a criação de Ministério das Cidades em 2003, em seguida a vitória de uma frente progressista liderada por Luis Inácio Lula da Silva, na eleição presidencial de 2002.

Um dos principais resultados desse acúmulo de avanços políticos e institucionais, fundamentalmente a partir das ações desencadeadas pelo Ministério das Cidades, foi a realização de uma campanha nacional para elaboração de planos diretores municipais que, de acordo com as previsões estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, deveriam ser resultantes de uma dinâmica participativa, em processo que permitisse ampla informação e acesso aos interessados e a temática urbana fosse tratada de forma ampla e multidisciplinar, inclusive abordando áreas rurais e urbanas de forma integrada; portanto, também seguindo algumas das diretrizes que visam assegurar o direito à cidade.

A luta política pelo direito à cidade no Brasil, portanto, tem galgado importantes vitórias, materializadas no plano institucional. A principal norma brasileira contendo previsões que tanto reconhecem, quanto buscam promover o direito à cidade, o "Estatuto da Cidade", é fortemente inspirado em ideais e princípios emanados deste instituto, consoante sua concepção original em Lefebvre⁴⁹.

Inicialmente, é preciso destacar que essa norma legal representa uma grande novidade no tratamento dos direitos fundiários no espaço urbano, fundamentalmente, porque rompe com uma tradição civilista do direito de propriedade, ainda inspirada nos postulados liberais (individualismo e absolutização da propriedade privada), que tratava os direitos atinentes à construção como acessórios ou decorrentes aos da propriedade, impedia o Estado

⁴⁸ CORNWALL, Andrea; ROMANO, Jorge; SHANKLAND, Alex. *Brazilian Experience of participation and citizenship: a critical look*. 2008.

⁴⁹ FERNANDES, Edésio, *Constructing the "Right to the city" in Brazil*. 2007.

de se apropriar da mais valia resultante dos investimentos públicos realizados em determinadas áreas, destacavam a valorização das propriedades privadas e era fortemente marcado pelo formalismo, elitismo e pela burocracia nos procedimentos. Esse panorama legal restritivo e elitista constitui um dos motivos determinantes para as grandes contradições que caracterizam o espaço urbano brasileiro e resultou, dentre outras consequências, numa enorme parcela de assentamentos insalubres e informais no Brasil⁵⁰.

No entendimento de Edésio Fernandes, essa nova lei federal é composta por 4 (quatro) dimensões que corroboram e sedimentam os preceitos do “direito à cidade”, expostos por Lefebvre e aprofundados por outros autores. A primeira dimensão representa o fornecimento de elementos que subsidiam a interpretação do princípio constitucional da função social (e ambiental) da propriedade e da cidade. Nesse sentido, as novas previsões legais impõem o entendimento de que a propriedade e a cidade deverão realizar os objetivos da coletividade e não apenas os individuais dos donos de propriedades.⁵¹

A segunda dimensão diz respeito a todo um conjunto de instrumentos de que são dotados os municípios para o financiamento e a construção de uma nova ordem urbana. Miram criar as condições para que as gestões municipais tenham como intervir de forma efetiva no espaço urbano e, ao mesmo tempo, consagra a separação do direito de propriedade em relação aos direitos atinentes a construção e ainda torna possível a captura da mais valia urbana resultante dos investimentos públicos. Esse conjunto de instrumentos resulta de uma combinação de instrumentos tradicionais (já existentes) com inúmeros outros de caráter inovador, intervencionista e inclusivo.⁵²

A terceira dimensão está relacionada à necessidade de se instituir um novo paradigma no gerenciamento das cidades, que deve assumir um caráter amplamente democrático, primando-se pela participação direta dos cidadãos e de entidades da sociedade civil na elaboração de planos e normas e nos processos de tomadas de decisão que impactarão na conformação do espaço urbano. Nessa direção, constam previsões que ampliam os espaços democráticos nas 3 (três) esferas. No âmbito do executivo, através de consultas públicas, criação de

⁵⁰ FERNANDES, 2007.

⁵¹ Idem.

⁵² Idem.

conselho, comitês, referendos, relatório de impacto ambiental e de vizinhança e a necessidade de elaboração do orçamento público de forma participativa, por exemplo; no âmbito do legislativo, através da realização de audiências públicas e iniciativa popular de projetos de lei urbanísticos, por exemplo; e, finalmente, no âmbito do judiciário, através da previsão de cabimento de ação civil pública para a proteção da ordem legal urbanística, que passou a ser considerada como um interesse difuso e coletivo, tendo as ONGs e entidades da sociedade civil a possibilidade de assumir sua propositura⁵³.

Por fim, na quarta dimensão, a norma visa dotar os municípios brasileiros de instrumentos adequados para que sejam capazes de promover a regularização fundiária dos assentamentos informais, tanto em áreas públicas quanto privadas.⁵⁴

A Combinação dessas 04 (quatro) dimensões incorporou a noção de direito à cidade, rompeu com uma longa tradição civilista e aponta para um novo futuro em relação às cidades brasileiras, mirando corrigir as distorções que a marcam profundamente. Buscam reedificá-las sob os novos parâmetros, já expressos em Lefebvre e arduamente defendidos pelos movimentos sociais brasileiros. Assim,

Combinadas, essas dimensões fornecem o conteúdo do “direito à cidade” no Brasil, como também indica as condições para a materialização do novo contrato social proposto por Lefebvre.

[...]

A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional no Brasil em relação ao controle do processo de desenvolvimento urbano, mirando reorientar a ação do poder local, do mercado de terras e da sociedade como um todo de acordo com novos critérios legais, econômicos, sociais e ambientais. Tem-se claramente estabelecida as fundações legais do “direito à cidade” no país⁵⁵.

É nesse sentido que a experiência brasileira vem ganhando repercussão em vários países, movimentos sociais e organismos internacionais em todo o mundo, pois o novo marco legal urbanístico brasileiro pode ser considerado uma

⁵³ Idem.

⁵⁴ FERNANDES, 2007.

⁵⁵ “Combined, these dimensions provide the content of the ‘right to the city’ in Brazil, as well as indicating the conditions for the materialization of the new social contract proposed by Lefebvre. [...]

The approval of the City Statute consolidated the constitutional order in Brazil regarding the control of the process of urban development, aiming to reorient the action of the local state, the land market and society as a whole according to new legal, economic, social and environmental criteria. It clearly laid the legal foundations of the ‘right to the city’ in the country”. In: FERNANDES, 2007, pg. 212, 215, minha tradução.

experiência concreta de materialização do “direito à cidade”. Contudo, o real alcance desse aparato normativo é também visto com ceticismo por alguns, além de ter havido poucas transformações positivas na realidade urbana brasileira, durante seus mais de 10 (dez) anos de implementação no país. Marcelo Lopes de Souza diz haver exagero em se louvar essa norma como capaz de reconhecer o “direito à cidade” no Brasil e afirma que isso acaba contribuindo para a trivialização desse conceito⁵⁶.

Há significativas dificuldades ainda relativas ao contexto político que permeia a dinâmica político-eleitoral do país. Assim, as boas expectativas, que pairavam sobre os movimentos sociais e segmentos acadêmicos em razão da sequência de boas notícias que se seguiram à aprovação do Estatuto da Cidade, resultaram em relativo esfriamento a partir de 2005, quando, em função de uma crise política instalada no país, foi necessário haver mudanças no comando do ministério das cidades, passando a ser gerido por partido político oriundo da velha tradição oligárquica brasileira, além de aprofundar a dependência do executivo em relação ao legislativo, onde são ainda expressivos os vícios que vêm caracterizando a política brasileira durante séculos⁵⁷.

Outrossim, se esse conjunto normativo representa o anseio dos movimentos sociais, de segmentos acadêmicos e dos setores progressistas da sociedade brasileira, os setores conservadores não aceitam esse avanço de forma passiva e reagem, seja buscando desvirtuar e dificultar a implementação daqueles instrumentos, seja procurando pautar alternativas de desenvolvimento urbano, caracterizadas pelo conservadorismo e pela tradicional lógica de obtenção de lucros e mercantilização das cidades. Esse fenômeno, contemporaneamente, adquire novas características, uma vez que não se trata mais tão somente de comercialização de porções do território nas áreas urbanas, mas da cidade em si, da vida urbana, do espaço urbano, que adquire crescentes valores monetários⁵⁸. Isso redundará em que as

[...] qualidades do espaço urbano – diferença, encontro, criatividade – tornam-se parte da lógica econômica e da sistemática exploração de ganhos de

⁵⁶SOUZA, Marcelo Lopes de. *Which right to which city? In defence of political-strategic clarity*. 2010.

⁵⁷ROLNIK, 2011.

⁵⁸SCHMID, 2012.

produtividade. Tais processos tem sido vistos na ocupação e controle do espaço público por atores privados - shopping centers, centros de entretenimento, ou ferrovias privadas e estações de metro - constituem espaços quase-públicos que são controlados por interesses privados. Sua razão de ser consiste exclusivamente na geração de valor agregado⁵⁹.

No caso brasileiro, alternativas com esses valores vem sendo tocadas, impactando e segregando grande quantidade de pessoas, a despeito da aprovação paulatina de nova norma federal e sua regulamentação pelas legislações municipais. Certamente, esse contexto geral ajuda a compreender porque o instrumento do planejamento urbano, originalmente concebido para ser inclusivo e participativo, pode assumir características elitizantes, na forma das alternativas neoliberalizantes, como as do “planejamento estratégico”⁶⁰ ou que instrumentos como as parcerias entre os agentes públicos, privados e comunitários tenham sido apropriados e servido como canais para a implementação de grandes intervenções urbanas dirigidas a valorização de determinados centros urbanos, coincidentemente reservados para investimentos imobiliários.

A cidade, então, de um lugar que deve ser comum e cujo usufruto deveria proporcionar o engrandecimento humano, torna-se seletiva e volta-se, assim, muito mais para quem vai consumi-la, do que para seus habitantes em si⁶¹, criando-se verdadeiros espetáculos nos grandes centros urbanos e provocando competições entre si, na tentativa de serem as “eleitas” e, então, usufruírem dos (pretensos) bons resultados de um intenso consumo dessas cidades.

Diante dessa breve exposição e discussão a respeito desse novo ramo do direito e seus desdobramentos no Brasil, por exemplo, percebemos que o “direito à cidade”, definido sob premissas iniciadas por Lefebvre e detalhadas/aprofundadas por outros autores, demanda uma discussão a respeito de

⁵⁹ “[...] qualities of urban space – difference, encounter, creativity – become part of the economic logic and of systemic exploitation of productivity gains. Such processes have long been visible in the occupation and control of public space by private actors – shopping malls, entertainment centers, or private railway and metro stations constitute quasi-public spaces that are controlled by private interests. Their raison d’être consists exclusively in generating added value.” In: SCHMID, 2012, pg. 56, minha tradução.

⁶⁰ VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO (orgs.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2007.

⁶¹ ARANTES, Otília. *Uma estratégia fatal* In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO (orgs.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2007.

03 (três) aspectos: qual deve ser o alcance desse direito, quais seriam seus potenciais beneficiários/impulsionadores e qual seria o ideal/utopia de cidade. Quanto ao primeiro aspecto, esse direito vem sendo percebido como aquele que deve ser capaz de ser amplo o suficiente para garantir aspectos essenciais para tornar a vida humana decente, o que pressupõe a sua defesa num plano legal, mirando a materialização de aspectos já previstos em normas legais e num plano político e moral, mirando a sua ampliação, de forma a responder e tornar possível o atendimento de anseios sociais ainda não contemplados e/ou materializados normativamente. Deve, ainda, significar o controle pela cidadania, de decisões cruciais a respeito de aspectos que impactam na conformação do espaço urbano, importando na extrapolação das atuais fronteiras de democracia liberal, tanto no que diz respeito aos seus procedimentos de tomadas de decisão, quanto a respeito do teor do que se deve decidir; importando em que aspectos, atualmente, de exclusiva deliberação por parte de agentes privados devam ser submetidos ao conjunto de cidadãos do respectivo local onde tem potencial de causar impactos. Essa mudança estrutural na democracia tornaria possível uma verdadeira apropriação do espaço urbano por parte da cidadania, condicionando-o aos seus reais interesses e necessidades.

O ideal de cidade a ser edificado, em razão das mudanças já destacadas, significará a construção de um espaço que seja capaz de atender às aspirações dos excluídos e as demandas dos alienados, potencializando as possibilidades abertas por essa grande invenção humana, que são as cidades. Deve ser capaz de democratizar a centralidade, de forma que todos tenham a possibilidade de usufruir dos benefícios dos encontros provocados; de democratizar os benefícios da diferença, de forma a se manter as particularidades e, ao mesmo tempo, canalizar as sinergias provocadas pela diversidade de experiências, alternativas e criatividade para o enfrentamento de problemas e a emancipação humana; além do que, como consequência direta da ampliação da democracia, deve tornar possível a apropriação efetiva do espaço urbano por seus habitantes, a ser conformado, doravante, de acordo com as suas reais necessidades.

Por fim, relembremos que na percepção de Lefebvre, confirmada pelas leituras de autores como Marcuse e Souza⁶², por exemplo, a problemática urbana, ou seja, o “urbano” é compreendido de forma ampla, dizendo respeito a um amplo conjunto de agentes sociais e políticos e não apenas aqueles que elegeram a matéria especificamente urbana (tais como os movimentos sociais que militam pela reforma urbana no Brasil ou grupos de acadêmicos e profissionais do ramo urbanístico). Essa premissa explica porque inúmeros movimentos sociais, que aparentemente não teriam relação com a problemática urbana, tais como o Movimento dos Sem Terras, no Brasil, os “Piqueteros”, na Argentina, e, ainda, várias outras mobilizações ocorridas recentemente no mundo inteiro, venham ganhando atenção nas abordagens de trabalhos acadêmicos que exploram a temática urbana⁶³. Ou seja, parte-se do pressuposto de que o tema é amplo, incluindo inúmeros aspectos, pois afetam a sociedade, impactam a dinâmica urbana e, por isso, fazem parte da “problemática urbana”.

Além do que o denominado “sentido político”, destacado aqui por Marcuse, representa a necessidade de estabelecer uma luta política para se obter mudanças no plano moral e político, de forma a criar as condições para que mudanças estruturais ocorram e tornem possível a materialização do direito à cidade, nos moldes abordados⁶⁴. Contudo, esse duplo tratamento do direito à cidade, dentre outros possíveis efeitos, também pode redundar numa espécie de minimização de seu caráter radical, originalmente concebida por Lefebvre e representar seu enfraquecimento e/ou vulgarização⁶⁵. Assim, em linhas gerais, esses seriam os aspectos definidores que conformam esse novo direito que protagoniza um contínuo processo de disputa política e cuja influência nos meios acadêmicos e legais é também crescente.

⁶²MARCUSE, 2012; SOUZA, 2010.

⁶³HARVEY, 2012; SOUZA, 2010.

⁶⁴MARCUSE, 2012.

⁶⁵ Marcelo Lopes de Sousa destaca que o termo “direito à cidade” além de ter se difundido bastante nos últimos anos também tem sido utilizado com as mais variadas conotações, tanto com sentido mais emancipador e revolucionário, como na forma em que vem sendo encampado por movimentos sociais emancipatórios e intelectuais radicais e, portanto, mais fiéis as ideias iniciais de Lefebvre; quanto vem sendo vulgarizado e domesticado, especialmente por instituições afinadas com o *status quo*, notadamente governos e agências internacionais. Nessa conotação, busca-se trilhar uma construção que torne possível a convivência desse direito com potencial radical e emancipatório com a manutenção do atual modelo capitalista produtivo (em sua fase neoliberal), por exemplo. In: SOUZA, 2010.

Por sua vez, com relação aos desdobramentos da difusão desse direito no Brasil, em particular no seu plano institucional e legal, fica claro a íntima relação desse processo com as especificidades históricas e as particularidades do processo de urbanização nessa região do planeta. A intensa urbanização do país, notadamente a partir dos anos 1960, aliada a uma pontual política urbana de cunho elitista e um processo de industrialização que não ocorreu com a intensidade e magnitude necessárias a absorver os enormes contingentes populacionais que passaram a concentrar-se nos centros urbanos, resultou em gritantes contradições sociais no espaço urbano brasileiro, ao mesmo tempo em que alimentou o ativismo político de alguns segmentos sociais que assumiram a luta por uma reforma urbana que pudesse trazer para o plano institucional brasileiro, as principais diretrizes do direito à cidade.

As conquistas obtidas no país são consideradas significativas, especialmente a sua incorporação de maneira inequívoca na nova carta constitucional brasileira, a promulgação de uma lei federal, a criação de um ministério e ter colocado em andamento um contínuo processo de debates nas 03 (três) esferas dos entes federais a respeito dos problemas que afetam o espaço urbano, seja no formato de conferências nacionais das cidades ou no bojo da elaboração dos novos planos diretores municipais. Uma primeira impressão é a de que a experiência brasileira é extremamente exitosa, na medida em que conseguiu materializar, no plano legal e institucional, alguns daqueles princípios centrais sedimentados no plano político/moral das discussões em torno do direito à cidade, ganhando reconhecimento internacional e se tornando referência para vários outros processos de embate político na luta por esse direito.

Contudo, passados mais de 25 anos das previsões iniciais contidas na nova Constituição e mais de 10 anos da promulgação da principal lei federal que regulamenta a política urbana no país, uma confrontação com a evolução de nossa realidade urbana, chama atenção para os limites impostos àquelas primeiras conquistas e, certamente, evidenciam que a luta política possui gigantescas tarefas pela frente e quão determinante é a relação entre os planos político e legal na batalha pela implementação do direito à cidade, principalmente em realidades contraditórias como a brasileira. Afinal de contas, a despeito de uma avançada conformação legal e institucional sobre a matéria, não houve ainda um salto, na

mesma proporção, em nossa realidade urbana propriamente. Além do que, as conquistas previstas e sua parcial implementação somente ocorreram como resultado direto da contínua pressão política empreendida pelos movimentos sociais. É nesse sentido que uma maior mobilização, intensificação dos debates nas instâncias de reflexão, aliada a uma progressista previsão legal, poderá resultar em importantes avanços e representar inovações no processo de consolidação do direito à cidade no Brasil.

1.2

A democracia participativa

Demonstrados os principais contornos do direito à cidade, seus principais desafios e potencialidades e, ainda, o processo evolutivo da luta por sua implementação no Brasil, passamos a discutir um aspecto recorrente seja nas formulações do direito à cidade, em geral, (de Lefebvre aos demais autores mencionados), seja na legislação brasileira, como mecanismo para o alcance desse direito e o seu bom exercício ao longo do tempo, que é a necessidade de ampliar os espaços de participação direta da população nos processos decisórios, ou seja, superar o atual modelo democrático vigente, baseado na representação e no formalismo. Ademais, que seja mais participativo e mais apto a representar a diversidade de especificidades dos espaços e das pessoas, que caracteriza a contemporaneidade como uma realidade de grande complexidade.

O ideal de uma nova cidade, edificada a partir dos postulados emanados pelo direito à cidade, notadamente, a necessidade de que a cidadania se aproprie do urbano (que, como vimos, envolveria a sociedade concebida de maneira ampla, incluindo as experiências da vida cotidiana), de acordo com Lefebvre, Harvey e Purcell, por exemplo, exigirá não somente a ampliação e aproximação dos espaços para tomadas de decisão, como também a incorporação de novos temas a serem matéria de decisão, visto que, conforme já exposto, muitos aspectos, atualmente excluídos do processo público de decisão política, possuem determinante impacto sobre a vida cotidiana no espaço urbano. No caso brasileiro, o Estatuto da Cidade, conforme demonstrou Fernandes, num esforço de criar as condições para tornar possível o exercício do direito em questão e assim buscar

responder as demandas e inspirações filosóficas atinentes, possui todo um conjunto de previsões que explicitamente demandam ações políticas e institucionais.

As alternativas ao modelo democrático representativo e de ampliação dos espaços participativos são variadas, contudo destacaríamos 02 (duas); essencialmente pela importância que assumiram no meio acadêmico e por claramente estarem entre algumas das principais demandas de movimentos sociais envolvidos na luta pela implementação desse direito, quais sejam: o modelo democrático participativo e o modelo democrático deliberativo. Em razão da temática que estamos abordando, por entendermos que possui direta relação com a espécie de demanda política envolvida e, ainda, por razões que serão melhor expressas no decorrer dessa discussão, optamos por apresentar e discutir prioritariamente a “democracia participativa”, observando que menções e conexões com a “democracia deliberativa” ou a outros modelos serão feitas, quando necessárias.

O principal critério que adotaremos para esse “diálogo” e “confrontação” entre os modelos teóricos será o da análise de um tema que é comum a elas, ou seja, o da participação cidadã. Os dois modelos mencionados possuem temáticas comuns - ainda que adotem perspectivas bem diferentes (ou, em alguns casos, próximas) - e os efeitos que a participação possa vir a causar para a democracia, interessam a ambas. É também evidente que uma motivação comum, a impulsionar esses estudos, é a tentativa de conceber e analisar os efeitos de alternativas democráticas que sejam mais inclusivas em termos de participação política e se oponham aos modelos democráticos liberais e elitistas.

Embora seja crescente a percepção de que o regime democrático seja o mais adequado para o exercício do poder, em sociedades complexas, como as que caracterizam o mundo atualmente, principalmente considerando os desafios impostos pela necessidade de constantes tomadas de decisão, o modelo não é livre de questionamentos, notadamente em relação a sua adequabilidade para gerenciar os conflituosos interesses que permeiam as searas econômica e política⁶⁶.

⁶⁶Argumentos que questionam o valor da democracia não são coisa de um passado distante, havendo publicações bastante recentes nesse sentido. Em 2012, por exemplo Karel Beckman e Frank Karsten, em obra intitulada “Beyond Democracy: why democracy does not lead to solidarity, prosperity and liberty but to social conflict, runaway spending and a tyrannical

Contudo, a percepção positiva em relação ao regime é crescente e há ampla crença de que a democracia é um valor praticamente universal e essencial para a sociedade contemporânea, principalmente no chamado ocidente.

Desde a revolução burguesa liberal, no final do século XVIII, contudo, com maior impulso a partir do final da segunda guerra mundial, com a expansão de sua experiência no planeta, o debate focava-se, essencialmente, no formato da democracia representativa a ser implementado e, nesse sentido, o grau de participação direta que deveria ou não ter a população e os mecanismos de controle da ação dos representantes. Por sua vez, essa dinâmica e os aspectos destacados explicitam também os contornos de uma crise do modelo democrático representativo e uma ascensão em importância da democracia participativa, que vem sendo defendida como uma das alternativas para a superação das dificuldades e limitações reveladas por aquele modelo, como veremos mais adiante.

Nesse sentido, Boaventura dos Santos e Leonardo Avritzer esclarecem que a visão de democracia que prevaleceu no período da segunda guerra mundial foi a de um modelo restritivo em relação à participação popular, atendo-se, essencialmente, a um “consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos”⁶⁷, consoante foi expresso por Schumpeter, um dos grandes teóricos liberais e cuja obra exerceu grande influência a partir da segunda metade do século XX.

Na visão Schumpeteriana, as teorias explicativas da democracia precisariam descarregar-se de seus aspectos valorativos e de suas análises desprovidas de comprovação prática e/ou afastadas da realidade, para então passarem a perceber a democracia como ela realmente seria, ou seja, um “método” em si, para a obtenção de decisões. O caráter democrático desse “método” seria determinado pela dinâmica e qualidade daqueles que competem

government”, questionam o que eles chamam de 13 (treze) mitos da democracia, que seriam: 1) todo o voto conta, 2) o governo do povo, 3) a vontade da maioria é a correta, 4) democracia seja política neutra, 5) democracia leva a prosperidade, 6) democracia seja necessária para assegurar uma justa distribuição da riqueza e ajudar os pobres, 7) democracia seja necessária para vida conjunta em harmonia, 8) democracia seja indispensável para um sentido de comunidade, 9) democracia iguale liberdade e tolerância, 10) democracia promove a paz e ajuda a combater a corrupção, 11) o povo obteria o que deseja numa democracia, 12) que sejamos democratas e 13) que não há melhor alternativa. In: BECKMAN, Karel & KARSTEN, Frank. *Beyond Democracy: why democracy does not lead to solidarity prosperity and liberty but to social conflict, runaway spending and a tyrannical government*. 2012.

⁶⁷ SANTOS, 2005.

para tornaram-se “líderes” (os representantes políticos). Assim, equiparando-se o eleitor a um consumidor, os candidatos a “líderes” aos fornecedores de seus serviços e o processo da disputa pelo voto ao mercado; para que esse procedimento funcionasse bem, a preocupação teórica e institucional deveria focar-se em conceber e instituir um bom arranjo institucional, pois o aspecto crucial nessa concepção da democracia seria a garantia de que a competição pelo voto ocorresse da melhor forma possível⁶⁸.

A ampla participação da população não seria nem desejável nem adequada, sendo admitida, inclusive, a adoção de métodos alternativos ao sufrágio universal, uma vez que a adoção de outros critérios como os de raça e o da propriedade seriam plenamente compatíveis com a democracia. Ademais, a participação direta da população não seria algo determinante, pois, uma vez escolhidos os “líderes”, esses representantes deveriam ficar livres de pressões para poderem também, livremente, tomar as melhores decisões, de forma a atender as pretensas demandas que os levaram a ser eleitos. O papel da participação seria, então, em um nível considerado adequado e “seguro”, o de escolher os líderes e assegurar a manutenção e o bom funcionamento do arranjo institucional concebido, de forma a garantir as condições necessárias para que a competição e o “método” operassem tranquilamente⁶⁹.

Pateman, após analisar a reflexão de vários teóricos democráticos que produziram suas reflexões influenciados pelas crenças e indicações de Schumpeter, afirmou que a ampla maioria das obras teóricas democráticas produzidas nesse contexto seriam movidas por um ideal de cientificidade, declarando-se como resultantes de pesquisas empíricas e fatos políticos reais e contemporâneos no momento em que foram produzidas, a partir de pesquisas desenvolvidas pelas ciências sociais em franco desenvolvimento durante a segunda metade do século passado. Dessa forma, seriam uma espécie de continuidade das reflexões de Schumpeter⁷⁰.

⁶⁸PATEMAN, 1992

⁶⁹PATEMAN, 1992.

⁷⁰ O texto de Carol Pateman foi originalmente escrito em 1970 e somente traduzido para o português em 1992. Por sua vez, embora a autora ressalte que as características que passa a explanar sejam perceptíveis nas obras da grande maioria das reflexões sobre a democracia, produzidas após a obra seminal de Schumpeter (“capitalismo, socialismo e democracia”, de 1943), a autora foca sua discussão em 04 (quatro) autores: Berelson (com destaque para a obra “Voting”

Como características gerais dessas reflexões, destacam-se os seguintes aspectos: a democracia é também percebida como “um método”, seu foco era o de produção das regras para a eleição dos “líderes” que, por sua vez, seriam controlados e orientados pelo voto popular (que possuía papel central) e por pressões que ocorreriam por certos canais, nos interstícios dos pleitos eleitorais (que alguns teóricos passaram a admitir); a “igualdade política” seria aferida pelo voto (o grau do sufrágio) e pela oportunidade de fazer pressão aos líderes através dos respectivos canais a serem proporcionados; a “participação” adquiriu um sentido pragmático, pois mirava assegurar meramente a proteção de “interesses”, seja dos representados diante de possíveis práticas desvirtuantes de seus líderes (os representantes), seja dos interesses particulares; a preocupação com a “estabilidade” do sistema é recorrente e para tanto seria necessário, dentre outras medidas, evitar que o nível de participação se elevasse além de um nível considerado adequado, pois poderia representar a inclusão de uma massa de pessoas despreparadas e com tendências autoritárias (que segundo estudos sociológicos estariam presentes, fundamentalmente, entre as classes mais frágeis economicamente e mais desinteressadas em participar), colocando em ameaça a produção do consenso em torno das regras democráticas e o próprio sistema e, ainda, deveriam buscar aproximar os sistemas de uso da autoridade daqueles que seriam usuais nas respectivas sociedades⁷¹.

Características similares podem ser percebidas na discussão empreendida por Norberto Bobbio para quem a democracia representativa seria um método para obtenção de maioria, formação de governos, tomar decisões políticas e, portanto, a responsável por estabelecer o que seriam as chamadas “regras do jogo” do exercício do poder político⁷².

Denota-se dessas reflexões uma percepção da democracia como algo procedimental que, por sua vez, reforçará outra determinante característica do modelo democrático representativo, qual seja, o seu apego ao formalismo,

de 1954), Robert Dahal (com destaque para as obras “A preface to democratic theory” e “Hierarchy, democracy and bargaining in politics and economics”), Sartori (na obra “Democracy theory” de 1962) e Eckstein (na obra “A theory of stable democracy” de 1966).

⁷¹PATEMAN, 1992.

⁷²BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 10º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

mirando assegurar, através deste aspecto, a legitimidade e a segurança de seus procedimentos e respectivas decisões.

O modelo democrático representativo passou a ser amplamente louvado como mais moderno, científico e resultante de constatações empíricas e não apenas inspirado em ideais abstratos, constituindo-se na base para a formulação e implementação de um modelo democrático que se difundiu no ocidente, a partir de seu enraizamento nos EUA e parte da Europa. Nesse modelo dominante também era possível perceber, nos “métodos” de tomadas de decisão as determinantes “orientações” dos ideais filosóficos que instituíram a era moderna. Assim, o positivismo e o formalismo implicariam na necessidade de elaboração de procedimentos decisórios que pretendiam alcançar altos níveis de organização e precisão. Precisariam ser racionais e, dessa forma, mais capazes (e talvez os únicos) a darem conta de tomadas de decisão em sociedades cada vez maiores e mais complexas. Por fim, algumas “liberdades”, garantias e direitos seriam alvo de um verdadeiro processo de “blindagem”, visto serem considerados praticamente intocáveis, os quais coincidiriam com os daquela classe política agora instalada no poder (a classe burguesa capitalista)⁷³.

Sob a égide dessas características gerais, a democracia representativa foi amplamente defendida e implementada ao longo da segunda metade do século passado em vários países. Ademais, esse modelo democrático, a partir da segunda guerra mundial, tornou-se praticamente sinônimo da democracia em si. Essa expansão também coincidiu com a expansão do modelo capitalista produtivo, seja na forma manifestamente liberal, seja temperada por medidas socializantes e conduzidas pelo Estado. Ocorre que a partir do final dos anos 1960, no bojo de inúmeras manifestações, resultantes da frustração provocada pelas insuficiências produzidas pela política, passaram a surgir críticas e denúncias em relação às contradições e à capacidade que teria a democracia representativa de cumprir suas “promessas”.

Dentre os problemas denunciados, há o fato de que a democracia resultante desse modelo é precária, de baixa intensidade e se atém, prioritariamente, ao atendimento dos interesses econômicos da classe política que

⁷³SANTOS, 2005; BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

a sustenta majoritariamente (burguesa capitalista); com uma crescente privatização dos bens públicos, contínuo aumento da exclusão social e um aumento do hiato político entre os representantes eleitos e os respectivos representados⁷⁴. Esse último aspecto, crescentemente, vem sendo apontado como um argumento determinante para denunciar a fraca legitimidade do modelo, já que, cada vez mais, é perceptível na sociedade um sentimento de estranhamento entre os seus anseios e o que é efetivamente decidido nas instâncias de poder⁷⁵.

Os desdobramentos atuais da sociedade também realçam problemas naquele modelo democrático, uma vez que ele não consegue responder a demandas de uma sociedade “supercomplexa”, revelando-se incapaz de gerir os crescentes conflitos de interesses sobre os mais diversificados temas; portanto, incompatível com a necessidade de se aprofundar o conhecimento e diagnóstico de novos e inéditos problemas, que envolvem grandes contingentes de pessoas e a respectiva demanda por soluções também diversificadas⁷⁶, como são o caso, por exemplo, de inúmeros problemas ambientais, sociais e urbanos contemporâneos. Dentre outras razões, porque o espírito racionalizante do modelo atribui um papel cada vez mais crescente à burocracia que se torna mais centralizada e incapaz de processar informações de forma ágil e adequada aos novos desafios⁷⁷.

Uma das consequências mais evidentes é a produção de políticas e normas que até possuem boas justificativas e um aparente “bom discurso”, mas que se revelam simplesmente impraticáveis, inadequadas ou enfraquecidas; ou seja, cada vez mais ineficazes. Essa percepção tem provocado na população um crescente sentimento de frustração e vem corroborando para o aumento de uma “patologia da participação”, cujo traço marcante é o crescimento das abstenções nos processos eleitorais e uma crescente apatia pela política, resultando em um sentimento cada vez menor de identidade dos representados em relação a seus representantes⁷⁸. Além do mais (e certamente com uma contribuição dessa frustração), as lideranças eleitas têm obtido suas eleições em processos marcados

⁷⁴ SANTOS, 2005

⁷⁵ BOBBIO, 2000.

⁷⁶ NEVES, Marcelo. *Justiça e diferença numa sociedade global complexa*. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 329-363.

⁷⁷ SANTOS, 2005.

⁷⁸ SANTOS, 2005.

pelo clientelismo, em detrimento do chamado “voto de opinião” e a máquina estatal burocratizada se tornou uma seara onde transitam e vigem uma linguagem e uma lógica dos especialistas, ou seja, é altamente tecnocratzada, tornando-se elitizada, provocando afastamento das pessoas mais simples dos processos decisórios⁷⁹.

Para Bobbio, em síntese, a democracia (representativa) vem falhando no cumprimento de algumas de suas promessas fundantes e revelando sérias contradições: apresenta-se como um regime autocrático, com parca legitimidade e crescente distanciamento do povo; não vem conseguindo refletir a crescente complexidade da sociedade e o surgimento de vários grupos com interesses específicos, pois são crescentes as manifestações de privilégios e exclusivismo no atendimento a certos setores sociais e econômicos, dando surgimento e/ou fortalecendo novas formas de oligarquias que influenciam e determinam, da sua forma, os rumos da política; limitação de seu alcance a esferas políticas e com contornos tecnocráticos e formais, um foco de preocupação quase exclusiva no aspecto quantitativo em detrimento do qualitativo e, finalmente, crescimento de um poder invisível, incentivado pelo Estado, que influencia e interfere cada vez mais na vida cotidiana dos cidadãos de uma forma obscura e não transparente⁸⁰.

Além do mais, há ainda aspectos relativos à geopolítica decorrentes da relação entre os países do norte que, movidos por uma lógica imperialista, buscam ampliar sua influência e manutenção de seus interesses políticos e econômicos e propagam o discurso de que o modelo democrático (representativo), que sustentam em seus governos, seria o mais adequado e ideal para as sociedades contemporâneas e os países do sul que, após um longo período autoritário, reiniciaram um processo de democratização na primeira metade dos anos 1980, havendo experiências de aprofundamento e inovação da democracia, quase todos marcados pela introdução de mecanismos de democracia participativa. Como muitos governos das democracias representativas não reconhecem a legitimidade de experiências inovadoras de democracia participativa nos países do sul, o potencial conflitivo poderá acirrar-se⁸¹. É evidente que esse aspecto também

⁷⁹ BOBBIO, op. cit.

⁸⁰ BOBBIO, 2000.

⁸¹ SANTOS, 2005.

permeia a produção acadêmica e influencia de forma determinante, seja na escolha dos temas a serem abordados, seja no teor das reflexões produzidas.

Nesse sentido, Pateman destaca que, dentre as obras que analisou, marcadas por uma restrição dos espaços participativos, havia uma predominância de trabalhos produzidos com base na experiência democrática americana. Ademais, embora tentem se demonstrar livres de valores e pautados unicamente por uma análise descritiva e de cunho científico - portanto isenta e mais adequada aos reais desafios da sociedade - é sabido que o simples fato de “sacar” alguns aspectos para serem analisados e ocultarem outros, já revela uma concepção permeada de valores, uma vez que, ao se proceder dessa forma, algum critério conduziu essas escolhas e isso não está desconectado do que se entende como importante e merecedor de destaque e o que não interessa e assim passa a ser ocultado.⁸² Nesse sentido,

[...] a teoria contemporânea da democracia, não é uma mera descrição do modo como operam certos sistemas políticos, ela implica que esse é o tipo de sistema que deveria ser valorizado e inclui uma série de padrões e critérios pelos quais um sistema político pode ser considerado democrático. Não é difícil constatar que para os teóricos considerados, esses padrões são aqueles inerentes ao sistema democrático anglo-americano existente [...]⁸³

Por sua vez, Benjamin Barber destaca que, na democracia liberal, o foco das suas principais teorias informativas tem sido a preocupação com a manutenção da ordem, em assegurar certos direitos e específicas formas de liberdade e o enfraquecimento das noções que subjazem esses termos implica no enfraquecimento também do modelo democrático respectivo, no qual, como tem sido demonstrado, a representação e as eleições assumem um papel central. Para ele, há 2 (dois) problemas cruciais no modelo: a prioridade da representação e uma reintrodução de valores externos à política para a justificação de alguns de seus principais aspectos⁸⁴.

Se para alguns o ato de votar, ainda que de forma reduzida, possa demonstrar um ato de liberdade do indivíduo nas democracias liberais representativas, Barber alerta que, ao exercer esse seu último ato de

⁸²PATEMAN, 1992.

⁸³ PATEMAN, 1992, p. 26-27

⁸⁴ BARBER, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory politics for a new age*. Twentieth anniversary edition. Los Angeles/London: University of California Press, 2003.

responsabilidade, por abrir mão de se autogovernar e delegá-lo a outros, o cidadão aceita um certo roubo de sua cidadania, importando num grave prejuízo à sua liberdade, sua igualdade e à justiça social. Ademais, a justificativa de alguns de seus principais dogmas e arranjos institucionais acaba sendo feita através da reintrodução de crenças e valores externos à política, prepolíticos e até metafísicos, tais como a ilusória confiança num livre mercado e da “mão invisível”, como se fossem capazes de naturalmente edificar valores e bens públicos. Esses valores são determinantes para definição de aspectos, tais como os direitos e as liberdades a serem protegidos. Ocorre que alguns conceitos que deles derivam, tais como “liberdade”, “igualdade” e “justiça”, além de serem valores fundamentais para a constituição de uma comunidade e de um governo, somente podem e devem ser concebidos no bojo da cidadania e jamais poderiam ficar à margem do processo político, pois é através dele que a sociedade os inventa e os redefine ao longo do tempo exatamente para espelhar suas atuais crenças e demandas⁸⁵.

Por fim, embora tratem os ideais de ampla participação cidadã, como sendo utópicas, impraticáveis e indesejáveis para a democracia, não há também uma clara demonstração de sua impraticabilidade, ou seja, de que não seria possível, de fato, a sua implementação⁸⁶.

Um modelo com tantas limitações, permeado por características elitistas, marcadamente formalista e tecnocrático, protetor, fundamentalmente, de interesses das classes sociais dominantes, redutor em relação às temáticas a serem discutidas e decididas, crescentemente causador de sentimento de apatia e frustração pela política e sem praticamente qualquer possibilidade emancipatória, dentre outros aspectos, não poderia ser considerado o adequado para a edificação e manutenção de um direito com potencial emancipador como é o “direito à cidade”. Ao revés, como já vimos, para a construção desse direito (e ainda para tratar de tantas outras demandas sociais e políticas das sociedades contemporâneas) e sua perenidade, é necessário que o modelo de democracia caminhe na direção contrária ao que o modelo democrático representativo vem trilhando. É sob esse contexto que, paulatinamente, passou a ganhar força a

⁸⁵ BARBER, 2003.

⁸⁶ Idem.

alternativa da democracia participativa e a consequente demanda por ampliação dos espaços de decisão em que os segmentos interessados e a população em geral pudessem participar diretamente.

O termo “democracia participativa” surgiu na década de 1960 e foi cunhado por Arnold Kaufman, professor de filosofia da Universidade de Michigan, no bojo dos protestos estudantis que marcaram o final desta década. Kaufman assessorou lideranças do movimento estudantil que, dentre outras reivindicações, pretendiam democratizar as relações marcadamente autoritárias entre professores e estudantes nas universidades, criar novas instâncias e, ainda, estender a democratização para outros âmbitos da sociedade⁸⁷. É nesse sentido que, dentre inúmeras atividades de mobilizações, debates e proposições, há cerca de 50 anos, foi produzida a histórica “Declaração de Porto Huron” que trazia o termo pela primeira vez. Contudo, as ideias expressas no documento eram claramente influenciadas por autores que já haviam defendido a necessidade de ampliação da democracia. Esses ideais ganharam força e projeção no bojo da chamada “teoria da democracia participativa” e se consolidou no decorrer dos anos 1970⁸⁸.

Cunningham e Pateman demonstram que algumas das ideias estruturantes e mais inspiradoras do que veio a se constituir uma teoria democrática participativa advém das reflexões produzidas por Rousseau, as quais foram sendo desenvolvidas e adaptadas de acordo com as novas características e demandas suscitadas pelas mudanças da sociedade ao longo do tempo. Nesse sentido, por exemplo, será recorrente na teorização de uma “sociedade participativa”, a convicção de que é necessária a instituição de um poder maior, que submeta a todos e expresse os reais anseios da coletividade, na forma de uma assembléia, que expressaria a “vontade geral” (diferente da “vontade de todos”) e orientaria as ações políticas da sociedade⁸⁹.

⁸⁷ Cunningham relata que essa informação na verdade é indicada por Jane Mansbridge. A atribuição da expressão originalmente à Kaufman é feita por Jeffrey Hilmer.

⁸⁸ PATEMAN, 1992; CUNNINGHAM, Frank. *Theories of democracy: a critical introduction*. London/New York: Routledge, 2002.

⁸⁹ Cunningham detalha que a “vontade geral” expressa o interesse comum de uma sociedade, aquilo que seria capaz melhor atender as suas demandas. Já o “interesse de todos” é uma espécie de agregamento das vontades particulares. In: CUNNINGHAM, 2002.

A questão assume importância para uma proposição seguinte e definidora da filosofia russoniana, qual seja, o fato de que, em nome da “vontade geral” e para materializá-la, o homem, embora livre, estaria obrigado uns para com os outros, pois seu interesse particular deve ser submetido ao da comunidade em geral e deveria atuar para a materialização desta última. Via de consequência, o homem seria “forçado a ser livre”. Como resultado dessa sujeição àquelas “obrigações”, seria possível a edificação de uma forma superior de governo e de sociedade, visto que a vontade geral materializaria e se expressaria, por meio das leis e normas, criadas e executadas diretamente pelos mesmos homens.⁹⁰

Por sua vez, para o enfrentamento das insuficiências da democracia liberal representativa, anteriormente destacadas, a ampliação da democracia implicaria em mudanças na compreensão não somente de seu conceito, mas no papel da política em si. Nesse sentido, Barber destaca que o reino da política possui alguns aspectos a serem observados mais cuidadosamente, especialmente no que diz respeito à imperiosa necessidade de ação em meio a tantas incertezas. Assim, o reino da política é “circunscrito por condições que impõe a necessidade para a ação pública e, por sua vez, para uma razoável escolha pública, na presença do conflito e na ausência de fundamentos independentes ou privados para julgamento”⁹¹. Portanto, mesmo diante das piores condições estabelecidas, em se tratando do âmbito da política, quando houver demanda (e quase sempre ocorre), o ser político deverá escolher e agir. Todavia, alguns cuidados são exigidos em razão dos interesses e garantias a serem observados.

Diante dessas demandas e considerações, Barber extrai aspectos que constituem elementos chave para a definição da “condição da política”. Assim, teríamos: a ação, publicidade, necessidade, escolha, razoabilidade, o conflito e ausência de fundamento independente⁹².

A forma mais adequada para responder a essa demanda por ação, nas condições estabelecidas e com os cuidados destacados, deverá ser por meio de um fortalecimento da democracia e da cidadania e não através do seu esvaziamento.

⁹⁰CUNNIGHAM, 2002.

⁹¹ “[...] circumscribed by conditions that impose a necessity for public action, and thus for reasonable public choice, in the presence of conflict and in the absence of private or independent grounds for judgment.”. In: BARBER, 2003, p. 120, minha tradução.

⁹²BARBER, 2003.

Esse modelo democrático deverá primar por uma razão pública que não seja conformista e por emulação de espírito de comunidade que não caia numa tentação “coletivista”, com instituições compatíveis com a sociedade em que se vive e, fundamentalmente, seja participativa, propiciando que os cidadãos se governem ao invés de serem governados. A democracia participativa, nomeada por Barber de “democracia forte”, responderá aquela condição da política descrita através de um contínuo processo participativo, em que os cidadãos produziram suas normas, que resultará na constituição de uma comunidade política capaz de transformar indivíduos privados em cidadãos livres e os interesses privados e parciais em bem e interesses públicos. Assim, a democracia forte pode ser definida como:

[...] política num modo participativo onde o conflito é resolvido, na falta de fundamento independente através de um processo participativo contínuo, que se aproxima de uma auto-legislação e da criação de uma comunidade capaz de transformar indivíduos dependentes em livres cidadãos e interesses privados e parciais em bens públicos.⁹³

Aspectos chaves nessa definição seriam: a atividade (ação), autolegislação, criação e transformação. Ademais, as instituições que demandam devem ser concebidas de modo a serem capazes de facilitar a contínua participação cidadã, a construção da agenda de interesses da comunidade/sociedade, das leis e das políticas, pois a participação é compreendida como a condição indispensável para o intento de o indivíduo se autogovernar (ao invés de delegar e ser governado) e seria através dela que se instituiria a comunidade. Portanto, na condução e gestão desse projeto, há que se observar a íntima relação com a ideia de cidadania e não com a de povo ou massa, pois para responder a esses desafios, é preciso ser cidadão, acima de tudo⁹⁴.

⁹³ “[...] politics in the participatory mode where conflict is resolved in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a political community capable of transforming dependent, private individuals into free citizens and partial and private interests into public goods”. In: BARBER, 2003, p. 132, minha tradução.

⁹⁴ Barber esclarece a diferença “cidadania” e “povo ou massa”. Cidadania pressupõe que os que a compõem sejam atores políticos, que agem com liberdade, responsabilidade e escolhem com deliberação, que pensam coletivamente. Já “povo” e “massa” seriam um contingente de pessoas livres nominais e que não se autogovernam. Enquanto massa faz barulho e se comporta, o cidadão age, se engaja, compartilha e contribui. Quando a ação dos indivíduos começa a adquirir essas

Enquanto processo político, um elemento necessariamente presente será o conflito, pois somente na presença dele a política é justificável; afinal de contas, se não há conflito, não haverá necessidade de debate e formulação pública de soluções para as divergências. Esse é um aspecto também reconhecido por outras teorias democráticas, como a representativa, por exemplo; contudo ao invés de tentar eliminá-lo, reprimi-lo ou tolerá-lo, a democracia forte (participativa) buscará transformá-lo, pois percebe no fenômeno do dissenso uma oportunidade para construção do mútuo interesse e na ocorrência do interesse privado, uma ferramenta para fomentar o debate em torno dos interesses públicos. Via de consequência, haveria uma necessária transformação nos contornos dos iniciais interesses privados e na forma como eram percebidos por seus detentores, na medida em que ele seria ampliado e/ou recriado, assumindo uma forma que seja capaz de atender também aos interesses dos outros e da sociedade em geral⁹⁵.

Ademais, para justificar os propósitos, instituições e ações resultantes desse contínuo debate, na medida em que se trata de um processo aberto, não haveria espaço para se tentar justificativas externas ao processo político ou busca de fundamentos em crenças pré-políticas ou metafísicas, por exemplo, como o faz a democracia representativa, conforme já demonstrado. Qualquer justificativa deve ser encontrada e/ou criada no próprio processo político, no debate e no confronto de ideias e interesses divergentes. Todavia, essa característica não exclui a possibilidade de que crenças, códigos morais, princípios e interesses das mais diversas origens tenham espaço e possam vir a fundamentar políticas e ações; contudo, a sua respectiva legitimidade deverá ser conquistada nessa arena de livre debate⁹⁶. Assim o processo político ganha enorme importância e valorização, pois é autônomo, criativo e fonte de poder em última instância.

Esses pressupostos filosóficos e políticos, certamente, são fundamentais e corroboram de forma estruturante para a defesa da viabilidade do modelo democrático participativo, contudo, outras condições precisariam ser estabelecidas para pavimentar o caminho da efetivação do modelo. Um deles é a ampliação das instâncias passíveis de democratização na sociedade, além daquelas

últimas características, eles deixariam de ser povo e massa e passam a ser cidadãos e a possuir cidadania. In: BARBER, 2003

⁹⁵BARBER, 2003.

⁹⁶BARBER, 2003.

tradicionalmente políticas. Assim, setores tais como o espaço do trabalho, as relações de vizinhança nos bairros, o ambiente da família, dentre outros, precisariam passar a ser alvo tanto das reflexões acadêmicas, quanto das políticas públicas mirando a ampliação da democracia.

Pateman deu um importante passo nesse rumo, discutindo e propondo a democratização do ambiente do trabalho, demonstrando como o fato de um indivíduo mais participante, autônomo que se torna protagonista num espaço onde passa boa parte de seu tempo, poderia importar em significativos efeitos psicológicos e políticos, pois o dotaria de algumas condições capazes de transformá-lo num cidadão mais ativo e eficaz na sociedade.

Como as meras instituições representativas não resolvem o problema democrático e muito menos são capazes de educar as pessoas para as atitudes que essa democracia mais profunda exige, é fundamental criar oportunidades para que ocorra uma espécie de “treinamento social” em várias outras instâncias da sociedade, pois o exercício efetivo e cotidiano dessas práticas é capaz de desenvolver qualidades psicológicas necessárias para viabilizar a democracia participativa. Portanto, somente com o próprio desenvolvimento e espalhamento da democracia, através da democracia participativa na sociedade, é que se poderia criar as condições para que o próprio modelo se torne estável e sustentável⁹⁷. Esses resultados, em termos de melhorias de capacidades humanas, já seriam suficientes para realçar a importância do modelo, pois as justificativas fundamentais residem, dentre outros aspectos,

nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele em que se exige um *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas/decisões, mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *feedback* do *output* para o *input*.⁹⁸

Ademais, conforme já foi destacado em reflexões precedentes, como nas de Rousseau, por exemplo, é imperioso o enfrentamento das desigualdades que atingem a sociedade, notadamente a econômica, pois esta é determinante para a ocorrência de uma indesejável desigualdade política. Neste aspecto, a democracia participativa, na medida em que é espalhada para as várias instâncias sociais e

⁹⁷PATEMAN, 1992.

⁹⁸Idem, p. 62.

democratiza relações de poder e de autoridade, em lugares praticamente imunes de democratização, tais como as relações hierárquicas nos ambientes de trabalho, também pode cumprir um papel promissor⁹⁹.

Os autores defensores da democracia participativa, de um modo geral, destacam os positivos efeitos humanos que um contínuo processo participativo pode proporcionar. Como já demonstramos, o sistemático envolvimento dos cidadãos numa dinâmica participativa seria capaz de proporcionar também resultados psicológicos ao indivíduo, alterando, de forma positiva, sua percepção e tornando-o mais disposto a participar da vida política de sua comunidade. Assim, o principal efeito da democracia participativa seria de cunho educativo, devendo este ser compreendido de forma ampla e constituindo, essencialmente, na capacidade de difundir informações e desenvolver habilidades e comportamentos necessários ao bom desenvolvimento das práticas democráticas¹⁰⁰.

A frequente preocupação com a estabilidade política dos governos presente nas reflexões de inúmeros autores que discutem a democracia - notadamente daqueles defensores de um modelo liberal e restritivo em relação a participação cidadã, fundamentalmente porque poderia significar o aumento das fontes de instabilidades - também é enfrentada pela democracia participativa. Afinal de contas, na medida em que os cidadãos tivessem constantes e abrangentes oportunidades para discutir os assuntos que lhes dizem respeito, decidindo, acompanhando e ajudando a implementar as políticas elencadas, haveria clara oportunidade para uma maior integração e a constituição de uma verdadeira comunidade participativa. O que também auxiliaria no processo de aceitação das decisões tomadas, ou seja, de normas, políticas e procedimentos, por exemplo. Divergências nessas searas estão entre os principais elementos causadores de instabilidade de governos, conforme constam nas argumentações de alguns dos principais autores da democracia representativa¹⁰¹.

Uma constante dinâmica participativa também seria capaz de construir as condições para enfrentar alguns dos efeitos mais perversos de uma sociedade envolta numa cultura individualista, irracional e até desumana em certos aspectos, como o é a sociedade burguesa capitalista. A irracionalidade não pode ser

⁹⁹PATEMAN, 1992.

¹⁰⁰Idem.

¹⁰¹ Idem.

condizentemente enfrentada pelo modelo democrático que vige majoritariamente na sociedade, ao revés, seus procedimentos acabam por intensificá-la ainda mais. Como já demonstramos, um dos principais efeitos deletérios desse modelo democrático, impulsionado pela cultura individualista, é o crescente sentimento de apatia dos cidadãos pela política, pois, ao invés de buscar integrá-lo e “animá-lo”, difunde a crença reducionista de que a democracia se restringe ao processo eleitoral e a implementação de governos e políticas¹⁰².

Já a opressão, seja de cunho racista, de gênero, dentre outras formas, também encontra terreno fértil numa sociedade permeada por essas distorções, em que as individualidades, por possuírem poucas oportunidades de se “encontrarem” com outras, cristalizam-se em preconceitos e estereótipos, ao invés de fomentarem a tolerância que uma vida política mais ativa poderia oportunizar. Nos procedimentos criados no bojo da democracia participativa, o cidadão possui inúmeras oportunidades para debater e decidir questões de seu interesse e ajuda a criar o que virá a ser o interesse geral, sentir-se partícipe de um projeto comum¹⁰³ e as possibilidades de esse cidadão mais informado e ativo vir a ser capturado pelas irracionalidades suscitadas pelo individualismo diminuem sensivelmente.

Numa tentativa de sistematizar alguns dos principais resultados da democracia participativa, Hilmer afirma que 03 (três) deles são chaves e duradouros: 1) a participação aumenta o sentimento de eficácia política do cidadão e redundando em empoderamento, 2) a contínua participação produz cidadãos politicamente mais astutos e 3) a expansão da participação política em setores não tradicionalmente participativos da sociedade contribui para quebrar o monopólio do poder estatal e engendrar uma sociedade mais equitativa e humana. Para demonstrar a fortaleza desses aspectos, o mencionado autor buscará demonstrá-los em experiências práticas de participação cidadã. É possível perceber que essa preocupação em agregar um reforço empírico para a teoria democrática participativa visa também enfrentar uma das críticas centrais de inúmeros teóricos contrários à democracia participativa, que seria sua inviabilidade prática e desconexão com as atuais realidades. Uma estratégia similar também é adotada em estudo mais recente de Pateman e outro coordenado por Archon Fung & Erik

¹⁰²CUNNIGHAM, 2002.

¹⁰³BARBER, 2003.

Wright. Um outro aspecto comum a esses autores é a análise e defesa do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre como experiência reveladora dos preceitos chaves da Democracia Participativa¹⁰⁴.

Com relação ao primeiro aspecto (de que a participação aumenta o sentimento de eficácia política e empoderamento do cidadão), Pateman é categórica ao afirmar que o senso de eficácia e de competência política constituem aspectos fundamentais da democracia participativa e fazem parte dos efeitos psicológicos resultantes do envolvimento do cidadão nas dinâmicas participativas. Esse senso provocaria um sentimento de autoconfiança e corroboraria positivamente para o processo de tomada de decisão. Além do mais, essas mudanças psicológicas no cidadão poderão ser determinantes para o seu envolvimento político em ações futuras, além de ajudar a combater a servilidade e a passividade política. Baseada no resultado de inúmeros estudos desenvolvidos ainda nos anos 1960 que buscavam atestar o efeito nos pesquisados de um maior envolvimento em tomadas de decisão acerca de questões que diretamente lhes interessavam¹⁰⁵ foi possível constatar que:

As pessoas com o bom senso de eficácia política tem mais probabilidade de participar de política do que aquelas que carecem desse sentimento e se descobriu também que subjacente ao senso de eficácia política, está uma sensação geral de eficiência pessoal, o que envolve autoconfiança na relação do sujeito com o mundo.¹⁰⁶

¹⁰⁴ No caso dos textos de Hilmer (“The state of participatory democracy theory”) e Pateman (“Participatory Democracy Revisited”), suas análises são feitas a partir de resultados do Orçamento Participativo de Porto Alegre; já a obra organizada por Fung & Wright (“Democracia en Profundidad”), além desta experiência, outras 3 (três) também são abordadas: Conselhos de bairros na cidade de Chicago, mirando a discussão e tomada de decisão relativas a segurança pública e a educação, participação na construção de planos de conservação de habitats de espécies ameaçadas de extinção nos EUA e a participação na elaboração de planos descentralizados de orçamento público nas cidades de Kerala na Índia. Entre as principais razões para o fato de o OP de Porto Alegre vir ganhando crescente importância no bojo de estudos da teoria democrática participativa pode-se elencar: ser uma experiência relativamente duradoura e já possuir considerável produção acadêmica a respeito. In: HILMER, 2010; PATEMAN, 2012; FUNG, Archon & WRIGHT, Erik Olin. *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.

¹⁰⁵ As análises de Pateman são feitas tendo como base pesquisas desenvolvidas que miravam aferir essas influências em ambientes de trabalho, visto que sua intenção, naquele momento, era propor a democratização do ambiente de trabalho, entendido como elemento fundamental para a democratização da sociedade em geral. In: PATEMAN, 1992.

¹⁰⁶ PATEMAN, 1992, p. 66.

Hilmer destaca que, por se tratar de um processo com resultados educativos, dentre outros efeitos, a medida que o cidadão vai participando, também vai sendo dotado das condições necessárias para entender melhor o funcionamento dos procedimentos que redundam em resultados que lhe afetam. Assim, passa a atuar de forma a tentar controlar instituições sociais, políticas e econômicas que lhe dizem respeito¹⁰⁷. Embora reconheça a dificuldade de aferir aspectos psicológicos, tais como o sentimento de eficácia do cidadão, o autor afirma que, no caso de Porto Alegre, há evidências de que o contínuo envolvimento das pessoas no processo do Orçamento Participativo tem produzido cidadãos mais eficazes e empoderados e essa realidade “apoia a afirmação dos teóricos democráticos participativos de que a participação dos cidadãos em autogoverno é emponderador”¹⁰⁸.

Baiocchi, também analisando a experiência participativa no OP de Porto Alegre, destaca que as pessoas se sentem empoderadas por perceberem que sua participação nas tomadas de decisões tem resultado em medidas concretas, eficazes e irão condicionar as políticas a serem implementadas pelo poder público municipal. Isaac & Heller, analisando os resultados do processo de descentralização da elaboração, através da participação direta da população, de planos de desenvolvimento econômico no Estado de Kerala, na Índia¹⁰⁹, destacam

¹⁰⁷ HILMER, 2010.

¹⁰⁸ “[...] supports participatory democratic theorists’ claims that the citizenry’s participation in their self-government is empowering.”. In: HILMER, 2010, p. 16, minha tradução.

¹⁰⁹ Isaac & Heller, informam que o processo de descentralização e participação direta da população no Estado de Kerala, um Estado então com cerca de 31 milhões de habitantes, iniciou em 1997, após a vitória de um frente de esquerda, liderada pelo Partido Comunista, nas eleições regionais. A descentralização era orientada por 03 (três) eixos: descentralização administrativa (via um sistema de assembleias locais abertas), descentralização fiscal (eram garantidas cerca de 40% do orçamento destinado a investimentos para o processo de planejamento descentralizado para o poder local) e descentralização política (eram eleitos representantes nas assembleias de base que possuíam a prerrogativa de atuar no processo de planejamento em todos os níveis e ainda numa série de etapas seguintes da política de desenvolvimento). O procedimento de planejamento participativo descentralizado em si iniciava com as assembleias locais dos residentes, constituindo o maior momento participativo (em geral ocorriam 2 reuniões anuais localmente e se elencavam as propostas e beneficiários), num segundo momento, um conselho formado por representantes eleitos anteriormente fazia um primeiro filtro e preparava uma proposta de plano, que deveria ser submetido às respectivas assembleias. Com base nas contribuições feitas nas assembleias anteriores e nos dados obtidos, eram produzidos relatórios e realizados seminários para então serem submetidos a grupos de trabalho, composto por técnicos (na maioria voluntários que foram sendo agregados ao processo e por pessoas da comunidade, que possuíam a responsabilidade de preparar os projetos, de acordo com 12 (doze) áreas que o processo de planejamento deveria contemplar e então, finalmente, passavam a ser executados pelo governo responsável. Outras etapas do procedimento, como a avaliação dos planos e o processo de desembolso financeiro em si, também eram acompanhados pelos representantes eleitos e por um corpo de técnicos

que a participação direta dos indivíduos, mesmo diante de inúmeras dificuldades, é significativa no processo e isso tem implicado na elaboração de planos que refletem mais eficazmente as realidades locais e suas respectivas demandas, além de ter havido significativa melhora da eficácia de sua aplicação, tanto em termos de materialização e celeridade das políticas, quanto nos resultados sociais, incidindo positivamente, por exemplo, nos índices que expressam o nível de desigualdade social na região. Via de consequência, é sensível a diminuição da apatia pela política e o reanimado das pessoas por perceberem resultados materiais objetivos de sua participação política. Por fim, Pateman, de forma similar, afirma que o cidadão tende a participar quando percebe haver uma conexão entre a sua participação e a ocorrência de resultados concretos¹¹⁰.

Uma outra importante novidade é que são as pessoas mais pobres que majoritariamente estão participando, tanto nas fases da avaliação e decisão por uma proposta ou outra, quanto para eleger representantes para fases seguintes do respectivo processo (como é previsto no caso do OP de Porto Alegre). Além do mais, contrariamente a uma realidade que ainda é perceptível no perfil político da maioria dos países, segmentos como mulheres, afrodescendentes e indígenas possuem uma participação proporcionalmente maior nesses processos do que aquela presente nas instâncias representativas convencionais.¹¹¹

Cunnigham afirma que a prática da cooperação e da participação ajudam a fomentar e a acumular no indivíduo um salutar capital social, constituindo esse elemento um item fundamental para a realização de projetos comuns. Contudo, é fundamental tratar o processo, em seu conjunto, com o devido cuidado e respeito às expectativas criadas nas pessoas. Assim, devem ser garantidos espaços para que o cidadão participe efetivamente em todos os estágios de uma determinada

voluntários. In: ISAAC, T. M. Thomas & HELLER, Patrick. Democracia y desarrollo: la planeación descentralizada en Kerala, India In FUNG, Archon & WRIGHT, Erik Olin. Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.

¹¹⁰BAIOCCHI, Gianpaolo. *Participación, Activismo y Política: El experimento de Porto Alegre* In FUNG, Archon & WRIGHT, Erik Olin. Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003; PATEMAN, 2012.

¹¹¹FUNG & WRIGHT, 2003; PATEMAN, 2012; BAIOCCHI, 2003.

política, ou seja, desde seu início, ajudando a decidir por ela e durante o processo de sua implementação.¹¹²

Já o segundo aspecto (que a contínua participação produz cidadãos politicamente mais astutos), é decorrente diretamente do primeiro e implica que uma contínua participação, na medida em que propicia maior contato com elementos complexos da burocracia do Estado, por exemplo, incrementa a astúcia política dos indivíduos, tornando-os mais ativos e efetivos¹¹³.

Hilmer, com base nas evidências do OP de Porto Alegre destaca que contrariamente a algumas difundidas crenças elitistas de que aspectos relativos à administração dos complexos Estados contemporâneos deveriam ser deixados nas mãos de uma burocracia especializada, com pouco tempo de participação e passando a ter contato com aspectos da burocracia estatal, as pessoas passam a entendê-la, aprendem e tornam-se, então, plenamente capazes de elaborar e decidir proposições. Haveria uma relação direta entre a sua frequência participativa no OP, com o nível de sua inteligência política¹¹⁴, visto que, passando a participar mais eficazmente nesse processo, vem se demonstrando mais preparado para atuar com maior qualidade e de forma mais ampla da atividade política em geral. Para Baiochi, é possível perceber que os procedimentos participativos do OP, em Porto Alegre, tem funcionado como verdadeiras “escolas de democracia” e de fomento da solidariedade, corroborando para a ampliação dos horizontes, resultando no envolvimento em discussões de temas e questões mais complexas e de impacto mais regional e municipal¹¹⁵.

Avaliando aspectos que produzem um contexto favorável à participação nas 04 (quatro) distintas experiências de abertura para tomada de decisão de forma participativa, Fung & Wright destacam que, dentre outros, o fato de os processos terem sido capazes de envolver as pessoas mais pobres e mais próximas dos problemas, além de tornar as decisões potencialmente mais adequadas e legítimas, também cria uma retroalimentação em que os participantes vão se constituindo em grupos, distribuindo poder, aprendendo e difundindo as experiências, ao mesmo

¹¹²CUNNIGHAM, 2003.

¹¹³HILMER, 2010.

¹¹⁴HILMER, op. cit.

¹¹⁵BAIOCHI, op. cit.

tempo em que vão adquirindo sabedoria a partir do enfrentamento de questões práticas e cotidianas¹¹⁶.

A também difundida crença das teorias liberais de democracia de que a introdução de uma maior quantidade de pessoas nos processos de tomadas de decisão seria perigosa para a democracia, por supostamente incluir uma grande quantidade de pessoas com propensões autoritárias, não se sustenta diante dos resultados obtidos pelos procedimentos participativos que vem sendo destacados. Assim, Pateman afirma que a experiência participativa torna o cidadão melhor preparado psicologicamente para participar ainda mais no futuro e que a personalidade democrática é construída do bojo dessa participação¹¹⁷; ou seja, a democracia se aprende com o seu próprio e intenso exercício.

Por sua vez, mesmo concluindo que há sensíveis diferenças entre as teorias democráticas participativa e a deliberativa, conforme detalharemos a seguir, não há como deixar de perceber que essa última tem trazido importantes contribuições para compreender os efeitos internos dessas dinâmicas participativas, incidentes sobre os indivíduos que deles participam, ao mesmo tempo em que esforça-se por estabelecer e justificar o que seriam as melhores estratégias e arranjos institucionais para, norteados esses processos participativos, também seja capaz de dotá-los de crescentes qualidades cidadãs e causar positivas interferências na vida social e na política em geral. Contudo, consoante é destacado por Hilmer, há aspectos desses procedimentos e de seus efeitos que extrapolam as dinâmicas internas dos processos e são melhor compreendidas por uma teoria que os perceba como uma necessidade para a emancipação política, na medida em que vai democratizando ainda mais a sociedade e corrobora para a sustentação da democracia; ou seja, por uma teoria como a da democracia participativa. É por essa razão que essa teoria se mostra mais adequada a entender a emergência e os efeitos do processo e do arranjo institucional que vem ocorrendo no OP de Porto Alegre, por exemplo¹¹⁸.

Por fim, o terceiro aspecto (a expansão da participação política em setores não tradicionalmente participativos da sociedade contribui para quebrar o monopólio do poder estatal e para engendrar uma sociedade mais equitativa e

¹¹⁶FUNG & WRIGHT, 2003.

¹¹⁷PATEMAN, 1992.

¹¹⁸HILMER, 2010.

humana) faz referência a 02 (duas) importantes consequências que a democracia participativa irradia na sociedade em geral. A primeira é o fortalecimento de outras instâncias de poder na sociedade, especialmente aquelas enraizadas na sociedade civil através de sua atuação e a segunda é sua capacidade redistributiva.

Sobre o primeiro aspecto, os autores defensores da democracia participativa chegam a conclusões semelhantes com relação aos efeitos positivos de fortalecimento da sociedade civil como uma de suas consequências diretas. Hilmer explica o fenômeno em razão de os procedimentos proporcionarem condições que incentivam a participação de forma igual e aberta, mirando a construção de um bem comum. Isso provoca a transformação de mentalidades individualistas em públicas, o que é determinante para a emulação de um projeto comum que os faz sentirem-se pertencentes a uma comunidade, de pessoas iguais¹¹⁹. Portanto, é a materialização de um ideal já indicado por Barber que, ao defender o aprofundamento da ação política, entendia que a democracia forte (participativa) deveria ser um verdadeiro “modo de viver”, de forma a permear a vida do cidadão, sendo capaz de uni-los num esforço cotidiano e conjunto de inventar e reinventar suas vidas e a sociedade¹²⁰.

Os resultados da participação política também têm demonstrado que o discurso elitista de que a administração pública e, em especial, algumas áreas consideradas mais especializadas deveriam ser delegadas aos especialistas não tem fundamento, pois, conforme atestam Fung & Wright, muitas soluções que vêm sendo implementadas como resultado da participação jamais foram aventadas por especialistas. Além do mais, ajudam a conter uma histórica sangria dos recursos públicos em benefício das classes que vêm enriquecendo com um determinante auxílio da máquina pública, numa íntima relação com aquela casta de técnicos especializados. Nos procedimentos participativos, o papel desses técnicos sofre sensível diminuição de importância, passando a atuar com a responsabilidade de prestarem apoio a decisões político-administrativas que doravante passam a ser de responsabilidade da cidadania, nos fóruns de participação popular¹²¹. Essa mudança no papel da burocracia especializada é

¹¹⁹Idem.

¹²⁰BARBER, 2003.

¹²¹FUNG & WRIGHT, 2003.

claramente ilustrada no processo de planejamento descentralizado no Estado indiano de Kerala. Após ter resistido e imposto algumas dificuldades iniciais às mudanças representadas pelo novo procedimento de elaboração dos planos de desenvolvimento, sonhando importantes informações; através de um contínuo e criativo esforço dos participantes, com apoio de voluntários e acadêmicos, a burocracia vem sendo continuamente substituída em suas anteriores funções pelas instâncias cidadãs, com resultados muito mais inclusivos, ao mesmo tempo em que vem conseguindo assegurar a qualidade dos documentos produzidos¹²².

Por sua vez, o aprofundamento da organização da sociedade civil tem sido significativo exatamente nas regiões mais pobres. No caso de Porto Alegre, como resultado direto da difusão do OP, essas regiões vem atestando a multiplicação de entidades associativas e alguns locais passaram a ter suas primeiras entidades em decorrência deste processo. Desde sua origem, o OP de Porto Alegre vinha protagonizando significativos incrementos em termos de proporção da participação da população¹²³ e de aumento do surgimento de novas entidades da sociedade civil. Baichochi informa ter constatado que muitas das novas entidades surgidas resultam dos contatos realizados nos fóruns de participação popular do OP em Porto Alegre, que os debates e a constante participação nessas instâncias têm incentivado uma intensa participação nas novas entidades e que os participantes tem passado a atuar em outros fóruns e entidades¹²⁴.

Nesse aspecto, segundo Hilmer, reside mais um elemento em que a leitura feita pelos teóricos da democracia participativa se mostra mais adequada a compreender esses efeitos, ou seja, um espalhamento da democratização, que extrapola as fronteiras da macroesfera do Estado e se estende para os níveis locais¹²⁵. Visto que, como veremos mais a seguir, a democracia deliberativa, ao tratar dos procedimentos participativos, por exemplo, acaba focando muito mais nas dinâmicas internas aos processos de tomada de decisão e em buscar estabelecer proposições para seu melhoramento.

¹²² ISAAC & HELLER, 2003.

¹²³ Pateman destaca dados de relatório produzido pelo Banco Mundial que atestam que entre os anos de 1990 a 2006, a quantidade de participantes evoluiu de um patamar de menos de 2000 pessoas por ano em 1990, atingiu o seu pico em 2002, com a participação de cerca de 17000 pessoas, para então estabilizar-se até o ano de 2006. *In*: PATEMAN, 2012.

¹²⁴ BAIKOCHI, 2003.

¹²⁵ HILMER, 2010.

Com relação ao segundo aspecto, os autores analisados que discutem a democracia participativa também tem atestado, de maneira unânime, um sensível e positivo efeito dos procedimentos participativos em termos redistributivos, aspecto esse determinante para a construção de uma sociedade mais humana e equitativa. No caso do OP de Porto Alegre, Hilmer esclarece que o procedimento é mais humano porque percebe e trata os membros da sociedade como um fim e não como um meio para atingir outros objetivos e, como resultado do envolvimento direto das pessoas residentes em localidades mais pobres, e em grande proporção, nos processos de tomadas de decisão a respeito da destinação de recursos públicos, essas regiões tem atestado significativos avanços em termos de serviços públicos e dotação de infraestrutura, corroborando para a melhoria da qualidade de vida de seus residentes¹²⁶.

A mesma conclusão é destacada por Pateman, atestando o efeito do OP de Porto Alegre como uma política de redistribuição de renda, ainda de maior importância se for considerado o fato de ter ocorrido num momento em que havia uma ascensão do neoliberalismo no contexto do capitalismo internacional e que vinha trilhando um caminho contrário, ou seja, de concentração de renda e de exclusão social. Os dados discutidos por Pateman demonstram que as pessoas mais pobres têm participado em todos os níveis do OP, ou seja, tanto nas reuniões de base, quanto na eleição de delegados e membros do Conselho do OP (COP), havendo uma maior proporção de participação daqueles segmentos historicamente excluídos das tomadas de decisão, tais como descendentes de índios, negros e também de mulheres, se comparado com as entidades representativas tradicionais (como a Câmara de Vereadores, por exemplo),¹²⁷ com efeitos diretos em termos de investimentos nas regiões mais pobres. Na mesma linha, Baiocchi enfatiza que essas mudanças desdobram-se numa verdadeira inversão de prioridades (em relação à trajetória brasileira clientelista e elitista), pois os bairros mais pobres e as políticas voltadas para segmentos estratégicos e sensíveis (tais como educação e saúde) têm recebido mais recursos como consequência da participação direta da população no procedimento¹²⁸. Pateman afirma que um efeito igual a esse é

¹²⁶ HILMER, 2010.

¹²⁷ PATEMAN, 2012.

¹²⁸ BAIIOCHI, 2003.

também perceptível no caso do OP da cidade de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais¹²⁹.

A mesma característica é também perceptível em outras dinâmicas participativas, como aquelas analisadas no estudo coordenado por Fung & Wright, pois nesses processos as decisões visam contemplar aquelas pessoas historicamente excluídas pela atuação de um Estado burocratizado e elitizado e, via de consequência, os segmentos mais pobres passam a contar com um canal para a viabilização de suas demandas e interesses, corroborando, então, para realidades mais justas e equânimes.¹³⁰ No caso específico do planejamento descentralizado no estado de Kerala na Índia, Isaac & Heller informam que o procedimento participativo tem apresentado resultados concretos e surpreendentes, tendo havido um incremento entre 30% a 40% da aplicação de recursos públicos nas regiões mais pobres e historicamente marginalizadas¹³¹.

Um outro importante aspecto, na direção de uma sociedade mais equânime e humana destacado por Hilmer, é o perceptível apoio de outras regiões da cidade com relação à destinação de recursos para atender as mais pobres, alimentando um desejável sentimento de solidariedade e até de desenvolvimento de uma mentalidade pública. Diante de tantas indicações positivas nesse sentido, é possível afirmar que, ao contrário do que ocorre na seara da democracia tradicional (representativa), as pessoas mais pobres, uma vez mais empoderadas, têm a oportunidade de ser efetivamente ouvidas e o procedimento tem desencadeado o início da reparação de históricas distorções sociais provocadas com o determinante apoio da ação estatal, portanto, a democracia participativa é capaz de tornar a cidade mais humana e equânime¹³².

Esses também são alguns dos efeitos dos procedimentos democráticos, provocados pela ampliação dos espaços de participação direta da população que são melhor compreendidos por uma teoria democrática participativa, uma vez que constitui um dos seus objetivos centrais, do que por uma teoria democrática deliberativa.¹³³

¹²⁹PATEMAN, 2012.

¹³⁰FUNG & WRIGHT, 2003.

¹³¹ISAAC & HELLER, 2003.

¹³²HILMER, 2010.

¹³³Idem.

Com relação a esse aspecto, após terem sido expostas e debatidas as principais características da democracia participativa e antes de avançarmos para a discussão de alguns de seus principais desafios contemporaneamente, faremos mais algumas breves considerações a respeito da relação existente entre os modelos da democracia participativa e a deliberativa. Nesse sentido, como já demonstramos, embora ambas possuam temáticas em comum (fundamentalmente o da “participação política”), a democracia participativa é mais adequada para entender tanto os desdobramentos que vêm ocorrendo em procedimentos participativos, como os que vêm sendo abordados, quanto para a promoção de uma salutar e desejável emancipação social e política. Contudo, as conclusões a respeito da relação dos dois modelos é bastante variável, indo desde aqueles que percebem os dois modelos como sendo similares, passando pelos que afirmam ser o deliberativo uma sucessão ou regeneração do participativo, até os que defendem ser a democracia deliberativa uma espécie de submodelo, incluído dentro do participativo.¹³⁴

Não é nossa pretensão fazer uma densa explanação conceitual a respeito da democracia deliberativa, afinal de contas, como já afirmamos anteriormente, para os objetivos pretendidos por este estudo, optamos por adotar o modelo democrático participativo como “fio condutor” e faremos menções a temáticas e abordagens da democracia deliberativa, apenas quando avaliarmos necessário. Contudo, alguns aspectos que ajudam a delimitar a diferença dos 02 (dois) modelos e reforçam nossa preferencial opção pela abordagem do modelo democrático participativo, convêm serem destacados aqui.

Inicialmente, considerando que ambos os modelos possuem em comum a preocupação com a participação política, Hilmer apresenta 02 (dois) aspectos cruciais que ajudam a diferenciar a perspectiva de cada modelo, quais sejam os “modos” e os “setores” em que ocorrem a participação. Os setores em que ela pode ocorrer podem ser variados, tais como a família, a sala de aula, a vizinhança, as associações, os locais de trabalho, espaços de atuação estatal, etc. Já os modos de participação política são as formas utilizadas para se chegar a determinadas decisões nos processos políticos. Assim, podem ser: através de deliberação, da ação cooperativa, do gerenciamento coletivo de tomadas de decisão, dentre outros.

¹³⁴PATEMAN, 2012.

Muita confusão acaba sendo feita porque a deliberação é um modo de participação que, obviamente, estará implicado na dinâmica dos procedimentos democráticos participativos, pois nestes será preciso adotar alguma forma (modo) para se chegar à respectiva decisão demandada. Por sua vez, muitos teóricos da democracia participativa focam suas proposições, como demandas para democratização, em setores não tradicionalmente políticos;¹³⁵ como o fez Pateman, por exemplo, ao propor a democratização do espaço de trabalho.

Hilmer esclarece que para os deliberativos, o foco central de preocupação é o modo de participação (a deliberação), enquanto acabam desprivilegiando os setores aonde elas ocorrem, pois entendem que o processo de discussão, sua correção e racionalidade, dentre outros aspectos, são fontes de onde podem decorrer sua legitimidade e das respectivas decisões resultantes. Contudo, embora seja um elemento necessário, a deliberação não é suficiente para caracterizar um procedimento como participativo. Assim,

teorias contemporâneas da democracia deliberativa são frequentemente descritas como participativas, porque elas envolvem deliberação cidadã sobre fins coletivos, enquanto este é de fato um necessário elemento de democracia participativa, isso não é, como frequentemente sugerido, uma suficiente condição. Portanto, democracia deliberativa não deve ser considerada como equivalente a democracia participativa¹³⁶.

No mesmo sentido, Pateman enfatiza que, embora possuam elementos em comum, os dois modelos são diferentes, afinal de contas, “deliberação, discussão e debate são centrais em qualquer forma de democracia, incluindo democracia participativa, mas se deliberação é necessária para a democracia, ela não é suficiente”.¹³⁷ Ademais, a deliberação, no bojo da democracia deliberativa, é tratada como uma espécie de melhoramento ou de suplemento do modelo representativo existente, sem representar uma ameaça e acaba deixando intacta a

¹³⁵ HILMER, 2010.

¹³⁶ “contemporary theories of deliberative democracy are often described as participatory because they involve citizens deliberating about collective ends. While this is indeed a necessary element of participatory democracy, it is not, as often implied, a sufficient condition. Therefore, deliberative democracy ought not to be considered equivalent to participatory democracy.”. In: HILMER, 2010, p. 6, minha tradução.

¹³⁷ “Deliberation, discussion, and debate are central to any form of democracy, including participatory democracy, but if deliberation is necessary for democracy it is not sufficient.”. In: PATEMAN, 2012, p. 2, minha tradução.

atual estrutura institucional e o modelo de sociedade política existente.¹³⁸ Por sua vez, o entendimento do que seja o político, como vimos na perspectiva de Barber, por exemplo, terá que ser alterado como consequência do aprofundamento da democracia, por meio da democracia participativa. Assim, o ideal de democracia, de acordo com o modelo democrático participativo, importa em consequências mais profundas em termos de democratização da sociedade; pois, dentre outros motivos,

um problema com a democracia deliberativa - um problema de particular preocupação para os apoiadores da democracia participativa - é que o interesse primário dos seus defensores reside no processo de deliberação dentro dos fóruns deliberativos. Eles não estão usualmente preocupados com as características estruturais da sociedade em geral.¹³⁹

Compreender que as teorias são distintas implica também em perceber que se alguns trabalhos contemporâneos reivindicados como democrático-participativos (simplesmente por conterem elementos deliberativos), viessem a ser aceitos como tais, importaria em aceitar uma sensível diminuição do escopo do original projeto participativo, conforme preconizado, dentre outros, por Barber e Pateman. Ademais, mesmo no âmbito da democracia deliberativa, há resistência a ampliação dos espaços participativos, já que “versões elitistas de teoria deliberativa olham com suspeita para o envolvimento de cidadãos em tomadas de decisão”.¹⁴⁰

Por sua vez, já ficou evidenciado existirem algumas explicações e justificativas em relação aos efeitos da participação popular que não conseguem ser adequadamente reproduzidas, substituídas ou melhoradas pelos deliberativos¹⁴¹. Além do que, há mesmo potenciais problemas causados pelos pressupostos teóricos de ambas as teorias, demonstrando que, em alguns aspectos,

¹³⁸ PATEMAN, 2012.

¹³⁹ “a problem with deliberative democracy—a problem of particular concern for supporters of participatory democracy—is that the primary interest of its advocates lies in the process of deliberation inside deliberative forums. They are not usually concerned with structural features of the wider society.” *In*: PATEMAN, 2012, p. 4, minha tradução.

¹⁴⁰ “[...] elitist versions of deliberative theory look with suspicion on citizen involvement in decision making [...]”. THOMPSON, Dennis. To participate or deliberate: is that the question? *In*: KING, Gary; SCHLOZMAN, Kay Lehman; NIE, Norman H. The future of political science: 100 perspectives. New York/London: Routledge, 2009, p. 206, minha tradução.

¹⁴¹ HILMER, 2010.

podem ser incompatíveis; pois a materialização dos objetivos e princípios de uma pode significar o definhamento da outra. É nesse sentido que,

“Algumas recentes pesquisas empíricas sugerem que quanto mais os cidadãos deliberam, menos provavelmente eles participam. Especificamente, quanto mais eles discutem política com pessoas cuja visão difere das dele [...]” e que “as atitudes moderadas que a deliberação ajuda a produzir também enfraquece alguns dos mais poderosos incentivos para a participação”.¹⁴²

Embora a teoria participativa tenha perdido relativo interesse em meados dos anos 1980, especialmente no meio da ciência política americana e européia e tenha havido uma significativa ascensão da democracia deliberativa durante os anos 1990, isso não representou a substituição daquela por essa¹⁴³, bem como, é perceptível o crescente interesse pela teoria participativa em outros lugares do mundo, especialmente nos chamados países em desenvolvimento, como expresso por meio de experiências concretas e na produção acadêmica.

Um aspecto final a respeito do debate em torno do modelo democrático participativo são alguns de seus principais desafios contemporâneos. Como vem sendo demonstrado, o modelo pretende ir além de meramente incluir alguns melhoramentos e ampliar os espaços possíveis de participação política no modelo majoritariamente vigente (representativo). Ao revés, pretende ser emancipador da sociedade e do indivíduo e, para tanto, defende como condição essencial, por exemplo, mudanças estruturais no plano institucional e a democratização de várias instâncias da sociedade, estendendo-se além daquelas classicamente políticas. Portanto, a magnitude de um projeto assim, também importa em desafios significativos, diante de uma sociedade profundamente envolvida por um modelo político democrático que advoga, estimula e reproduz valores que vão num sentido contrário aos daqueles preconizados pelo modelo democrático participativo. Os desafios podem ser divididos em 02 (duas) categorias: de cunho teórico (superar questionamentos de proposições que sustentam o modelo participativo) e de cunho prático (superar questionamentos dos desdobramentos e resultados de experiências baseadas no modelo participativo).

¹⁴² “Some recent empirical research suggests that the more citizens deliberate, the less likely they are to participate. Specifically, the more they discuss politics with people whose views differ from their [...]” and that “The moderate attitudes that deliberation helps produce also weaken some of the most powerful incentives to participate.”. In: THOMPSON, 2009, p. 207, minha tradução.

¹⁴³ THOMPSON, 2009.

Inicialmente, no plano teórico, um argumento que ainda persiste e precisa ser continuamente enfrentado é a acusação de que um modelo defensor da constituição de que um grande ente coletivo - representante da “vontade geral” e do “interesse coletivo, deva suplantiar qualquer outro interesse e em função do qual as pessoas seriam “forçadas a ser livres”, pois estariam sempre sofrendo limitações em seus atos e desejos – poderia representar a semente de regimes autoritários¹⁴⁴; já que, em nome desse ente, muitas ações poderiam ser implementadas e justificadas, em prejuízo de direitos e garantias individuais, por exemplo. Nesse âmbito, o grande desafio, então, é não somente garantir a primazia do interesse e da vontade geral, mas demonstrar que, conforme defende Carol Gould, é possível e desejável compatibilizar (também teoricamente) este com os interesses e liberdades individuais, ou seja, a liberdade e a igualdade¹⁴⁵.

O caráter utópico da teoria é outro elemento constantemente presente em inúmeros ataques ao modelo, pois não seria capaz de expressar adequadamente os problemas da realidade contemporânea e, via de consequência, suas proposições também careceriam de adequado suporte, o que comprometeria seriamente suas conclusões e a teoria de um modo geral. Nesse sentido, Souza sintetiza 04 (quatro) argumentos centrais patrocinados, fundamentalmente, por defensores do modelo democrático representativo, que buscam desqualificar e questionar a viabilidade da democracia participativa e, ao mesmo tempo, reforçar as pretensas vantagens do modelo que advogam.

Inicialmente, o fato de que, embora os defensores da democracia participativa apregoem e atuem continuamente para assegurar o direito de todos os cidadãos de participarem de tomadas de decisão em assuntos de seu interesse, a maioria das pessoas de fato não desejaria participar diretamente nesses processos e até sentiria um certo alívio por não se ocuparem dos “negócios coletivos”, assumidos por seus representantes eleitos. Um outro argumento é que, em se tratando de assuntos complexos, como aqueles que envolvem interesses públicos de uma grande coletividade, os cidadãos em geral, especialmente os mais simples, não estariam tecnicamente preparados tanto para opinarem, quanto para tomarem decisões adequadas e eficazes. Destacam ainda que, nos dias de hoje, em

¹⁴⁴ CUNNINGHAM, 2003.

¹⁴⁵ GOULD, Carol. *Rethinking democracy: freedom and social cooperation in politics, economy and society*. New York/Port Chester/Melbourne/Sydney: Cambridge University Press, 1988.

sociedades com grandes contingentes populacionais, seria praticamente impossível implementar uma ampla participação popular, comprometendo assim a qualidade de um elemento central da teoria participativa. Por fim, é questionada a constante referência feita à “democracia dos antigos”, ou seja, a democracia direta praticada pelos antigos gregos, como uma fonte de inspiração para experiências atuais de democracia participativa; pois, dentre outros aspectos, eram imperfeitas e possuíam sérias contradições, como a naturalização da escravidão e a exclusão das mulheres da vida política¹⁴⁶.

As proposições dos teóricos participativos também são denunciadas como potenciais causadoras de instabilidade, na medida em que importaria em invasão e fragilização do atual conjunto de normas e instituições, corroborando para a ocorrência de distorções e prejuízos nas ações estatais¹⁴⁷. Esse questionamento também se alia a um outro que chama a atenção para o determinante papel político dispensado às organizações da sociedade civil na participação política e na consequente expressão da vontade geral de uma dada comunidade, sem a devida consideração de sua real natureza, compromissos e vícios, por exemplo. Assim, análises mais profundas que busquem revelar o papel desempenhado por alguns vícios tradicionais da atividade política, tais como o clientelismo, a corrupção e o favorecimento, na conformação das atividades dessas entidades civis, seriam determinantes para aferir sua legitimidade de representação e a qualidade de sua democracia interna¹⁴⁸.

Por fim, Hilmer alerta que, embora haja claras demonstrações, contemporaneamente, de que aspectos chaves da democracia participativa sejam viáveis e capazes de cumprir importantes promessas, alguns outros aspectos enunciados pelos teóricos carecem de mais adequada análise e confrontação com a realidade prática. Alguns deles seriam: a real oportunidade e desejabilidade da democratização em alguns espaços não tradicionalmente políticos (família, vizinhança, espaço do trabalho, por exemplo); uma mais clara definição do papel a ser desempenhado pelas instituições da democracia representativa no bojo da

¹⁴⁶ SOUZA, 2006b.

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ COSTA, Marco Aurélio. *Os dilemas da participação ou de como as boas intenções povoam o inferno*. In: Semana de Planejamento Urbano e Regional do IPPUR, 12., 2006, Rio de Janeiro. Anais do XII Semana de Planejamento Urbano e Regional. 2006.

democracia participativa e as formas de tratamento das constantes tensões entre as instituições dos dois modelos nos diferentes níveis de governo; analogamente a relação das instituições participativas com os partidos políticos oficiais, os líderes e os burocratas; a relação cada vez mais intensa entre a participação e a tecnologia, no bojo de uma sociedade de massa e a respeito dos pré-requisitos econômicos para o bom funcionamento do modelo¹⁴⁹.

No âmbito da prática de algumas experiências participativas, algumas análises têm levantado preocupações e contradições provocadas pelos procedimentos participativos, seja por ameaçarem a qualidade e o alcance dos objetivos propostos pela democracia participativa (e por isso precisariam de reparos e aprimoramentos), seja porque são considerados totalmente indesejáveis, uma vez que afetariam consagrados valores democráticos (e por isso comprometeriam o modelo e precisariam ser, ambos, totalmente descartados).

Inicialmente, destaca-se que mesmo projetos democráticos que preconizam processos participativos podem não ser emancipatórios, pois para atingir esse “status” precisariam ser norteados pelo ideal de buscar recriar as “formas políticas”, caso contrário podem converter-se em novas facetas de dominação. Além disso, há nítidos casos em que a participação é apropriada por ações que buscam muito mais promover ações de marketing e mercantilizar a imagem dos processos e respectivos governos sem, contudo, promover qualquer mudança de cunho estrutural ou emancipatório¹⁵⁰; ao revés, acabam reproduzindo contradições e injustiças marcantes em nossa sociedade contemporaneamente, como a profunda desigualdade social e a sub-representação de segmentos sociais marginalizados nas instituições participativas,

[...] devido à não-participação ou à subparticipação dos pobres ou de certos grupos vulneráveis e oprimidos (mulheres, deficientes físicos), por conta de fatores como menores autoconfiança e auto-estima (devido a déficits de educação formal e fatores culturais) e dificuldades de organização.¹⁵¹

Por sua vez, Souza elenca, novamente, 04 (quatro) características limitantes em algumas das formas mais usuais de participação promovidas por

¹⁴⁹ HILMER, 2010.

¹⁵⁰ SANTOS, 2005.

¹⁵¹ SOUZA, 2006b, p. 189

instituições governamentais, ou por ONGs e agências de fomento internacionais que estão presentes em reflexões críticas. Destaca-se que, embora crítica, essas ponderações visam contribuir para a superação dos problemas destacados e o respectivo aprimoramento dos processos participativos, mirando torná-los politicamente mais emancipatórios.

A primeira delas é que os processos, majoritariamente, focam-se na esfera microlocal e possuem grandes dificuldades de se estenderem para o nível regional e nacional. A segunda é que, em razão de não serem mais amplos territorialmente, também acabam atendo-se em questões pontuais e sem capacidade de intervir em aspectos mais estruturais, vindo a perder fôlego, enfraquecendo politicamente e resultando na sua assimilação ao *status quo* democrático-representativo. A terceira vem sendo protagonizado, principalmente, por procedimentos participativos conduzidos por agências ou consultores externos que, sem o devido tratamento e cuidado metodológico, esbarram em problemas de comunicação e ignorância, pois não conhecem apropriadamente as especificidades locais, como as minúcias das relações de poder, resultando na produção de diagnósticos e proposições infundadas. Por fim, uma quarta característica é que, em vários processos, técnicos e mediadores acabam construindo uma imagem da população mais pobre que revela certa “patronagem” e/ou “tutela benevolente”, concebendo-os como comunidades inteiramente harmônicas e geridas com base em decisões consensuais, sem considerarem, de forma mais profunda, a complexidade que permeia essas comunidades e suas estruturas de tomadas de decisão e de poder¹⁵².

A análise empreendida por Fung & Wright a respeito de diversos processos participativos ocorridos em vários lugares do mundo também buscou estabelecer 06 (seis) critérios para subsidiar uma análise crítica dos mesmos e que, por basearem-se em problemas factíveis ou que já começam a ameaçar esses processos participativos, também representam desafios a serem enfrentados pela democracia participativa. O primeiro deles é o risco de os processos serem sujeitos à dominação por parte de elites poderosas em razão da enorme desigualdade social existente na sociedade; afinal de contas, é evidente que ao ocorrerem as interações entre as pessoas nos respectivos processos, os problemas de desigualdade econômica, cultural e educacional, dentre outros, incidem sobre o

¹⁵² SOUZA, 2006b.

mesmo, ameaçando também distorcê-lo. Para tal desigualdade ser superada, seria necessário que algumas das classes mais abastadas, partícipes do processo, cedessem parte dos seus privilégios em nome de realidades mais igualitárias. Por sua vez, e contraditoriamente, quem melhor possui condições de participar desses processos são essas classes sociais mais abastadas, pois já têm resolvidas algumas daquelas demandas que limitam as mais pobres de se envolverem mais intensamente. Nesse caso, os interesses das classes mais poderosas poderiam determinar o rumo e os contornos das escolhas feitas que podem desdobrar-se em decisões de pouca extensão (que não ameacem seus interesses) ou mesmo injustas (privilegiando-os em detrimento dos mais pobres). Um outro risco é esses processos corroborarem para a diminuição da energia transformadora dos movimentos sociais, pois forçaria um comportamento mais “adequado” às regras institucionais, mais “responsável” e menos “desafiador” das elites poderosas¹⁵³.

Um segundo problema (critério) a ser observado é a possibilidade de haver ação de grupos externos, na tentativa de limitar o alcance das decisões tomadas. Isso poderá ser motivado, fundamentalmente, por aqueles grupos que, após não conseguirem impor seus interesses por meio do processo participativo, podem tentar deslegitimá-lo e questionar sua validade legal, utilizando seus tradicionais instrumentos (tais como lobbies e controle dos meios de comunicação de massa) e passarem, então, a representar um significativo obstáculo. Um terceiro é a possibilidade de o desenho institucional concebido para o processo, por não ser transparente o suficiente e dotado das garantias necessárias, vir a servir para a satisfação de propósitos especiais e ser domesticado por interesses de alguns segmentos de participantes em detrimento do conjunto da sociedade e da “vontade geral”; passando, então, a ser um processo corrompido, sob uma falsa imagem emancipatória, por ser pretensamente participativo¹⁵⁴.

O quarto problema é diretamente resultante do anterior, uma vez que chama a atenção para a possibilidade de haver uma “balcanização da política”, consistindo naquela apropriação do processo por alguns grupos de interesses, especificamente através da delegação prevista nos procedimentos, ou seja, corresponderia ao viciamento do processo de eleição de representantes (delegados

¹⁵³FUNG & WRIGHT, 2003.

¹⁵⁴ Idem.

e conselheiros, por exemplo) que possuem a missão de defender os interesses expressos pela base, nos estágios seguintes e superiores dos procedimentos. Essa deturpação pode significar o engessamento do processo e determinação da própria dinâmica social, pois promoveria alguns interesses em detrimento de outros (sem que isso reflita a verdadeira vontade expressa na base), haveria uma grande potencialidade de não mais representar a ampliação dos horizontes dos cidadãos e sim o seu inverso¹⁵⁵, como já vem ocorrendo com a democracia representativa.

O quinto possível problema chama atenção para se considerar devidamente a frustração que pode advir da exigência de altos níveis de participação, diante de uma realidade marcada pela crescente apatia pela política, que, além de ser decorrente de inúmeras decepções em relação a projetos, partidos e lideranças políticas, também constitui um dos reflexos de um modelo produtivo que absorve cada vez mais as pessoas em suas obrigações e projetos privados. Por fim, o sexto critério chama a atenção para as consequências de uma segunda espécie de frustração que seria a decorrente da insustentabilidade de alguns processos, que iniciam com bom ritmo e energia e vão perdendo vigor ao longo do tempo¹⁵⁶, por diversas razões, podendo resultar na intensificação da apatia pela política e por processos participativos, em especial.

Finalmente, um conjunto de outros 04 (quatro) aspectos, resultantes da observação de experiências participativas, são apresentados como incompatíveis e indesejáveis, seja com os ideais democráticos, seja com a eficácia e eficiência nas ações do Estado e, por isso, comprometeriam a conveniência da participação popular.

O primeiro seria uma falta de legitimidade dos membros e representantes da comunidade semelhante aos dos membros do poder legislativo que foram legitimados por processos eleitorais mais amplos. O segundo seria o risco da irrelevância dos temas tratados e impasses do processo decisório, uma vez que quase sempre se decide questões locais e específicas e para ampliá-los e torná-los mais sistêmicos haveria a necessidade de ocorrer constantes assembleias, ameaçando o bom funcionamento dos respectivos governos. O terceiro e o quarto possuem relação direta com o anterior e fazem referência à reduzida abrangência

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ FUNG & WRIGHT, 2003.

dos recursos submetidos a tomadas de decisão pela população, visto que a grande maioria já está previamente decidida por técnicos e gestores (custeio e boa parte dos investimentos) e o risco de uma “inconsistência agregativa”, pois a população não estaria preparada para tomar decisões necessárias para o enfrentamento de problemáticas complexas e estruturais, numa perspectiva mais sistêmica¹⁵⁷.

Diante dessa breve exposição acerca da democracia participativa evidencia-se o potencial emancipador desse modelo democrático, a abrangência de seus propósitos e seu caráter polêmico, fundamentalmente por protagonizar uma disputa social e política em que se digladiam projetos de cunho inclusivo e emancipatório e projetos excludentes e conformistas.

Assim, desde o seu estabelecimento como alternativa ao modelo clássico de democracia no final dos anos 1960, a democracia participativa ergueu-se denunciando as limitações e contradições do modelo de democracia majoritariamente vigente, que reivindicava ser moderno, baseado em cientificidade, mais apto a responder eficazmente à realidade empírica e mais racional. Contudo, denunciavam os democratas participativos, era claramente aquele modelo democrático um braço político de uma classe social beneficiada pela exploração da maioria da sociedade, marcado por baixa legitimidade, pois havia um crescente hiato entre representantes e representados, contínua exclusão social e revelava-se ineficaz ao atendimento das demandas de uma sociedade cada vez mais complexa.

Também ao se firmar como alternativa ao modelo questionado, os teóricos da democracia participativa buscam fundamentar seus argumentos e proposições em aspectos-chaves daquela disputa. Desde as ideias originais rosseunianas até as proposições de Barber e Pateman, por exemplo, a preocupação em estabelecer o “interesse geral” acima de qualquer interesse particular e a participação política como um verdadeiro estilo de vida, devendo fazer parte do cotidiano dos cidadãos, são ambas marcantes. Afinal de contas, mesmo tendo consciência da incerteza que marca a atividade política e dessa contínua contradição de interesses e percepções dos problemas e soluções a serem propostos, como é típico da vida em sociedade, uma “sociedade participativa” é a mais adequada possibilidade de tratamento das divergências e a que pode apresentar as soluções mais justas e

¹⁵⁷ SOUZA, 2006.

aceitáveis, pois tem a possibilidade de ser dotada de maior legitimidade, visto oportunizar mais extensa e contraditória discussão entre os interessados. Via de consequência, os fundamentos para justificar as decisões tomadas não serão mais procurados fora da dinâmica política e, mesmo que o sejam, devem conquistar sua legitimidade nesses constantes e intensos procedimentos.

Essa é uma alternativa que valoriza enormemente a atividade política e tem a capacidade de distribuir responsabilidades e poder de forma equânime. Portanto, se não há garantia de resultar em soluções adequadas e mais céleres, certamente trata-se de um modelo que pode suscitar maior solidariedade e senso de responsabilidade e possibilita espaços para se tomar consciência da complexidade dos problemas e as possíveis soluções que uma dada sociedade enfrenta e necessita, além de oportunizar e suscitar, constantemente, a criatividade individual e coletiva; todos esses constituem aspectos determinantes para a viabilidade de qualquer governo contemporaneamente. Ademais, por ser um processo aberto aos membros da sociedade em geral pode ser decisivo para redundar em políticas mais justas e equânimes, pois toda a sociedade poderia falar e disputar pela melhor destinação dos recursos e outros bens resultantes do esforço coletivo; ao mesmo tempo em que corrobora para a manutenção da tolerância e da paz social. É, portanto, uma forma equilibrada de realizar o verdadeiro sentido da política.

Os resultados já obtidos em processos participativos inspirados no modelo teórico democrático participativo já permitem afirmar que alguns dos seus postulados chaves são viáveis e cruciais para a edificação de sociedades mais justas. A participação constante nesses processos tem aprimorado o sentimento de eficácia política dos cidadãos e redundado em seu empoderamento, tem produzido cidadãos politicamente mais astutos e capazes de intervir de forma mais qualitativa em sua vida social e política e tem contribuído para difundir a democracia para alguns outros setores da sociedade, ajudando a fortalecer a organização social e a provocar positivos efeitos redistributivos. Todos esses são efeitos que contribuem para a realização daqueles postulados filosóficos dos defensores de direito à cidade e são capazes de ajudar a reverter uma tendência ao individualismo, a precarização das relações humanas e da produção do espaço urbano, que marcam a atual sociedade burguesa capitalista. Portanto, com grande

potencial para auxiliar na construção de uma sociedade mais igualitária, emancipatória e humana.

Outra clara demonstração do protagonismo dos participacionistas nessa disputa política é a insatisfação diante da tentativa de confundi-los com os deliberativos e tratá-los como se fossem a manifestação de um mesmo processo (um sucedendo o outro). Esse inconformismo não importa a negação das importantes contribuições e avanços proporcionados pela reflexão dos teóricos deliberativos para a democracia e, em especial, para a compreensão dos efeitos e potencialidades da participação política. Na verdade, a democracia deliberativa é percebida com potencial emancipador e político aquém das ideias originais dos participacionistas, sendo mesmo considerada como uma tentativa de reparar distorções ou complementar lacunas da democracia representativa e por isso não representaria significativa ameaça ao *status quo* vigente, pois não teria a potencialidade de empreender mudanças estruturais no processo político.

Ora, esse é um dos eixos fundantes e uma das grandes promessas da democracia participativa que justifica inúmeras de suas proposições e procedimentos. Portanto, sucumbir àquela “confusão”, não significaria apenas incorrer em imprecisão de conceitos e proposições de ambos os modelos, mas reduzir o alcance político e o potencial transformador incutido no modelo participativo.

Por sua vez, a despeito de sua maior potencialidade transformadora, e as experiências práticas já terem demonstrado a factibilidade de alguns de seus postulados fundamentais, certamente o mais importante estágio desse embate político é o que impõe a necessidade de superação dos inúmeros desafios apresentados para o modelo, contemporaneamente. Assim, se é verdade que nos recentes anos houve refluxo em relação à importância do tema em alguns importantes centros acadêmicos, também é verdade que vem ocorrendo importantes manifestações de experiências participativas em vários lugares do mundo, muito especialmente em regiões mais pobres do planeta, resultando também no crescimento do interesse acadêmico nesses lugares. Certamente, em decorrência desse ressurgimento, os questionamentos e acusações feitos ao modelo não são poucos e exigem crescente esforço para enfrentá-los.

No diversificado elenco apresentado, é possível perceber 02 (dois) grupos de desafios: aqueles que apontam para insuficiências e fragilidades, já em pleno desdobramento ou com potencialidade de vir a materializar-se e aqueles que representariam verdadeiras ameaças às conquistas democráticas. Sejam inclusos num grupo ou noutro, sejam contradições no plano abstrato ou empírico, decorrentes de algumas experiências participativas, o fato é que para a disputa política assumida pelo modelo participativo e diante da amplitude de suas promessas e potencialidades transformadoras da sociedade e do cidadão em si, é preciso enfrentar esses desafios de forma articulada, envolvendo aspectos empíricos e teóricos; ou seja, é necessário focar nos desdobramentos práticos já possíveis de serem constatados, ao mesmo tempo em que se deve utilizar as conclusões para reforçar postulados teóricos ou mesmo para reformulá-los ou readequá-los.

A Amazônia e sua urbanização

A luta pelo direito à cidade não está ausente do processo de urbanização que vem se desdobrando na região amazônica atualmente. Como teremos oportunidade de analisar mais a frente, um embate entre forças políticas também está presente na dinâmica sócio-política que constrói as cidades e afeta o cotidiano dos cidadãos que lutam pela sobrevivência, seja em promissoras ou sofríveis condições. Assim, se de um lado há forças que vislumbram a região como um grande celeiro e reserva de riquezas, percebendo as respectivas cidades como meros pontos de suporte para um contínuo (e em certos aspectos, selvagem) processo exploratório; há outros grupos que não somente pressionam por uma justa distribuição da riqueza produzida, mas também por garantias do direito de tomar parte nas decisões que conformam as cidades surgidas, para que elas se tornem inclusivas e sirvam como suporte para o engrandecimento de todos os habitantes, ou seja, por uma cidade em que seus benefícios sejam um direito assegurado amplamente.

Muitos mitos têm sido criados e reproduzidos sobre e na própria região, a respeito da Amazônia, quase sempre como forma de lançar um olhar sobre essa enorme área do país, que possa justificar políticas intervencionistas, aparentemente bem intencionadas, propalando nobres objetivos, tais como o de retirar a região do atraso em que historicamente vive e incluí-la no processo desenvolvimentista nacional. Assim, a ideia de que a região amazônica tratava-se de uma região desocupada (um “vazio demográfico”), sempre esteve presente desde o período colonial e vem servindo como argumento obrigatório nas políticas implementadas que buscam atrair enormes contingentes de pessoas para ocupá-la e explorá-la; praticamente desconsiderando as populações tradicionais que ocupam a região secularmente¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Inicialmente, conforme argumenta Porto Gonçalves, é preciso considerar que alguns parâmetros classicamente estabelecidos podem não servir para avaliar se a região era ou não um “vazio demográfico” desde o período colonial. Assim, há que se relativizar, por exemplo, o parâmetro da densidade demográfica, afinal de contas, isso somente fará sentido quando cotejado com os estilos de vida adotados por cada tipo de sociedade, já que implicará no valor e na forma com que usam as extensões de terra. Ademais, a região sempre teve um significativo contingente populacional

Impulsionado por políticas oficiais, quase sempre no bojo de ciclos econômicos vivenciados na região, a Amazônia vem sendo ocupada e, via de consequência, urbanizada; chegando a protagonizar o mais intenso ritmo do país nos últimos 10 anos, o que é bastante significativo já que os próprios padrões de urbanização de países como o Brasil são considerados impressionantes e corroboram para um fenômeno que atinge praticamente todas as regiões em desenvolvimento no mundo, impulsionando um processo dotado de características e volume jamais visto na história humana¹⁵⁹.

Como seria presumível, essa dinâmica urbanizadora não está desconectada de fenômenos gerais e globais que vem determinando as facetas econômicas, políticas e sociais das várias regiões do planeta. Assim, sem qualquer habilidade ou perícia mais particular, é possível perceber a influência de forças e agentes externos à região, nas principais tomadas de decisão que vem conformando uma alternativa de desenvolvimento local, fundamentalmente pautada por uma lógica de extração de recursos naturais voltada para atendimento das demandas de mercados internacionais, para contribuir com a balança de pagamentos do país e pelo enriquecimento de alguns poucos em detrimento de uma imensa maioria. Tem sido responsável por sedimentar uma relação norteadas pela desigualdade nas trocas comerciais, que deixa para a região uma realidade marcada pela miséria, aumento da violência, perda de oportunidades e - após a transformação da matéria-prima extraída, agregação de valor e sua materialização em riqueza monetária - transferência da imensa maioria dos bônus dessa relação para elites

vivendo no local. Só para se ter uma idéia, quando da chegada dos primeiros colonizadores, havia cerca de 3,5 milhões de indígenas vivendo na chamada Amazônia brasileira. O processo histórico implicou na promoção de políticas que levaram ou estimularam contingentes populacionais a habitar a enorme porção territorial amazônica ainda antes dos primeiros "ciclos econômicos" que desenvolveram-se na região no final do século XIX, levando-se a desenvolver uma economia que dependia fundamentalmente dos recursos fornecidos pela floresta e pelos vastos rios da região. O modo de vida daí resultante constituiu-se num dos maiores obstáculos para a "adequação" forçada dessas populações tradicionais ao modo "modernizador" que se buscou implantar na região em vários momentos. Via de consequência, preconceitos foram gerados e propagados. Pechas como "preguiçosos" e "lesos" para o trabalho ganharam repercussão no sul e sudeste e, para servir aos propósitos intervencionistas implantados mais recentemente, fazia-se necessário uma "ocupação" por gente mais "disposta ao trabalho". In: GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Amazônia, Amazônias*. 3ª edição. São Paulo: Contexto, 2010.

¹⁵⁹Atualmente mais de 3 bilhões de pessoas já moram em cidades e é estimado que até o ano de 2030, essa quantidade atingirá 4,9 bilhões de pessoas. Um dos aspectos mais inovadores dessa nova onda de urbanização é que ela vem ocorrendo fundamentalmente nos países mais pobres. Até 2030 é estimado que a população da Ásia salte de 1,36 para 2,64 bilhões, a da África de 294 milhões para 742 milhões e a da América Latina de 394 para 609 milhões de pessoas. In: UNFPA. *State of world population*. ONU: United Nations Population Fund. 2007, 2012.

nacionais e internacionais (nos países que possuem crescentes déficits em termos de consumo de energia)¹⁶⁰.

Essa lógica desenvolvimentista, que busca se legitimar através de um discurso de uma aparente bem-intencionada ação redentora, mirando salvar a região do atraso e colocá-la nos trilhos do desenvolvimento nacional, na verdade reproduz e consolida uma relação extremamente desigual na chamada distribuição internacional do trabalho que apenas ganha novos contornos e acirramento nos tempos contemporâneos, mas já conhecida desde os tempos coloniais no Brasil. Assim, ainda hoje, por exemplo, aspectos que determinam os valores pagos pelos bens exportados (tais como o valor das *commodities* e a qualidade em que o bem exportado deve ser entregue) são fixados em moeda e por procedimentos externos, determinados pelos compradores¹⁶¹, o que tem se revelado desastroso para os países exportadores, em momentos de crise econômica, pois estes praticamente não possuem mecanismos para impor seus interesses e ficam sujeitos às consequências dos rearranjos de interesses capitaneado pelos países compradores que, com isso, sedimentam seu poder e subjugam os países mais pobres, aprofundando a dependência destes.

Esse conjunto de forças, aliado a enorme desconhecimento (ou mesmo falta de interesse em conhecer) das alternativas desenvolvidas historicamente por comunidades tradicionais e a pressa em ocupar e explorar a região para transformar suas reservas em riqueza na velocidade exigida pelo modelo produtivo ao qual passou a incorporar-se, ajuda a entender a razão de ser de inúmeros mitos criados e, fundamentalmente, as correspondentes lógicas explicativas e soluções propostas (externas à região e estranhas às culturas tradicionais locais). Como observaremos a seguir, mesmo algumas tentativas de

¹⁶⁰ Porto Gonçalves destaca que esse processo de trocas de produtos naturais e/ou produção local de produtos semi-acabados (como alumina e pasta de celulose, por exemplo) para comercialização por preços que convém aos compradores é parte de um modelo emulado para , dentre outros objetivos, satisfazer as demandas de países desenvolvidos que ou não possuem ou já esgotaram suas fontes de produtos naturais e possuem atualmente grande dificuldades energéticas e, assim, vem transferindo para países desenvolvidos, dotados de maior disponibilidade energética e com legislação ambiental mais flexível. In: GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *A Globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

¹⁶¹ GONÇALVES, 2006.

resistência à brutal exploração foram reprimidas de forma sangrenta e as alternativas locais desconsideradas. Ademais, essa é também uma das razões que determinaram fracassos ou pelo menos ciclos econômicos pouco duradouros e insustentáveis, que evidenciam sua incapacidade de proporcionar segurança a médio e longo prazo para os crescentes contingentes populacionais que vem sendo atraídos para o local. Afinal de contas, suas vidas tornam-se dependentes de um modelo de desenvolvimento que prioriza a extração de recursos naturais (na sua maioria não renováveis) e dispensa pouca atenção a mecanismos mais sustentáveis e duradouros.

Muito embora a urbanização em curso na região seja diretamente influenciada por velhas lógicas e forças conhecidas em pesquisas que tratam dessa temática (pois também tem atuado em vários outros processos) há ocorrência de aspectos físicos (ambientais e logísticos, fundamentalmente), políticos, econômicos e sociais, que dotam a urbanização da Amazônia de algumas especificidades em relação ao processo que vem ocorrendo no restante do país, tornando-a também particular.

Nesse sentido, o presente capítulo buscará demonstrar algumas das principais particularidades desse processo de urbanização da região que, se não chega a ser totalmente atípico, possui suas especificidades e são diretamente informados por fenômenos e ações desencadeados por agentes sociais e políticos. Para tanto destacará previamente alguns dos principais ciclos econômicos vivenciados pela região e as ações intervencionistas adotadas pelo Estado brasileiro, que se estenderam desde o período colonial, experimentaram momentos de intervenções autoritárias e chegaram até a introdução de medidas neoliberalizantes, quando o país teve de volta o seu regime democrático. Em seguida, discutiremos algumas particularidades da formação das cidades na Amazônia tentando demonstrar o determinante papel desempenhado por agentes políticos, sociais e econômicos nesse processo de urbanização.

2.1

Colonialismo, intervencionismo autoritário e neoliberalismo na formação urbana da Amazônia

O interesse em ocupar a Amazônia passou a fazer parte da agenda nacional ainda no período colonial. Havia crescente dificuldade em se manter a viabilidade econômica de sua colônia nos trópicos, diante das limitações impostas pela crescente concorrência oferecida pelo açúcar produzido nas Antilhas utilizando-se do apoio de comerciantes holandeses, alguns dos quais haviam sido expulsos do Brasil no bojo da insurreição pernambucana (entre 1645 a 1654). O açúcar, em questão, possuía uma qualidade superior, pois passava por um processo mais adequado de refinamento e chegava aos mercados consumidores com preço mais acessível, visto que tinha os seus custos de transporte e distribuição minorados, seja pela distância, seja pelo domínio do conhecimento de todo o processo já em desenvolvimento. A nova realidade obrigou a coroa portuguesa a buscar alternativas para desenvolver suas posses coloniais, redundando em crescentes incursões de desbravadores em direção a regiões ainda desconhecidas e inexploradas no Brasil.

Esse processo exploratório, financiado pela coroa, teve na figura dos bandeirantes sua principal expressão e foi responsável pela expansão dos domínios portugueses para regiões mais centrais do Brasil, impulsionada por descobertas minerais em Goiás e Mato Grosso (por exemplo) e por uma efetiva ocupação do Estado de Minas Gerais, também no bojo de importantes descobertas minerais entre o final do século XVII e início do século XVIII. Do ponto de vista econômico, essas descobertas foram determinantes para a sustentação da colônia e, fundamentalmente, para gerar riqueza para o império português.

A expansão do império para o norte do país mirava tornar possível o efetivo assentimento da vasta e desconhecida região, constantemente ameaçada de invasão pelos vizinhos espanhóis (que colonizavam várias regiões no seu entorno) e por franceses, estes ansiosos em garantir sua parte no promissor “novo mundo”. Por sua vez, objetivava também estabelecer um ponto de apoio para coletar e embarcar, com destino à metrópole portuguesa, os primeiros produtos com valor comercial descobertos na região, as chamadas “drogas do sertão”. O

marco desse novo movimento foi a fundação da cidade de Belém, em 1616, em ponto estratégico na entrada do Rio Amazonas. O chamado “Forte do Castelo” (inicialmente denominado “Forte do Presépio” e construído em madeira e palha) era circundado por uma catedral e uma pequena vila de casas (atualmente conhecida como “Cidade Velha”), construída para abrigar autoridades portuguesas e alguns servidores da coroa.

O estabelecimento dessa pioneira vila demarca a estratégia inicial de ocupação da região; afinal, essas primeiras atividades precisavam enfrentar a resistência de originais habitantes da região, os indígenas, mirando sua conversão em mão-de-obra para a maioria das atividades. Era preciso dissuadir as dificuldades impostas por um processo que implicava na penetração de homens brancos no local e, justificadamente, percebidos por aqueles como invasores. Com esses objetivos em mente, foram instituídas inúmeras missões religiosas dirigidas pela igreja católica que, além de evangelizar/converter os nativos para o catolicismo, também operava como intermediário para coletas de produtos da floresta e outros de origem animal. Os nativos eram utilizados como guias para facilitar a penetração na floresta e consequente descoberta e exploração dos recursos então desconhecidos pelos colonizadores. Nesse processo de assimilação e exploração, também foi ampliando a mestiçagem entre indígenas e colonizadores, dando origem a uma terceira categoria de habitantes do local, os chamados caboclos amazônicos.

A crescente importância da região resultou na instituição do estado do Grão-Pará e Maranhão em 1621, envolvendo toda a região do baixo Amazonas, com capital em Belém. Já no século XVIII, mudanças políticas na administração colonial resultaram no acirramento de conflitos com as ordens religiosas, importando na expropriação das missões em 1759 e na criação da Companhia do Grão Pará e Maranhão, mirando criar uma alternativa de exploração mais viável e eficiente da região. Em decorrência houve a liberação dos indígenas, distribuição de terras para colonos interessados em desbravar e ocupar a região e utilização da mão de obra escrava africana, no bojo de um processo que incentivou a implantação de fazendas para o cultivo de café, tabaco, arroz e expansão de fazendas de gado, dentre outras.

A expansão da região, em geral, seguiu os caminhos dos rios, estendendo os pretendidos domínios portugueses em direção ao oeste. Esse movimento resultou na criação da capitania de São José do Rio Negro (o atual Estado do Amazonas) em 1755 e foi determinante para o desmembramento dos estados do Maranhão e do Grão Pará em 1772. Essa crescente expansão tornou o Tratado de Tordesilhas, firmado em 1494, totalmente obsoleto, resultando num novo pacto internacional entre Portugal e Espanha em 1750 (Tratado de Madri)¹⁶², que reconhecia a nova realidade territorial e foi responsável por materializar a incorporação de uma enorme porção territorial da Amazônia ao território brasileiro.

Neste primeiro momento, é claramente perceptível a lógica e a estratégia para ocupar a região: patrocínio do Estado português, condução militar e a tentativa de implementar um novo ritmo e lógica em termos de processo produtivo, mirando extrair riquezas para serem utilizadas comercialmente pela coroa. Esse movimento apenas considerava a existência dos originais habitantes do local, enquanto lhes serviam para aprofundar ainda mais o conhecimento e a dominação daquelas inóspitas e promissoras terras. De uma população que se estimava entre 3 a 5 milhões de indígenas e constituía numa ampla maioria no início desse processo de ocupação, em razão de doenças, submissão a atividades coloniais e da aculturação de um modo geral, resultou em um verdadeiro etnocídio, reduzindo drasticamente essa população, levando-a a se tornar minoria entre os anos de 1750 a 1850¹⁶³. O modo de vida dos nativos, a forma de tratar os produtos fornecidos pela floresta e pelos rios, foram totalmente desconsiderados e estes submetidos a um modelo produtivo incompreendido por estes habitantes, redundando numa realidade em que o domínio da região foi, aos poucos, passando para o homem branco português.

Esta etapa também instituiu as primeiras formações urbanas na região. Não somente as duas grandes capitais (Belém e Manaus), mas algumas outras

¹⁶²O Tratado de Madri foi firmado em 1750 entre Portugal e Espanha e objetivava fundamentalmente substituir o Tratado de Tordesilhas. Utilizando-se o princípio de que deveria ser respeitada a posse de fato de determinadas regiões, o tratado fixou novos limites territoriais e foi decisivo para assegurar a posse de grandes porções territoriais para o império português, incluindo vastas porções do território amazônico. O tratado foi o responsável por estabelecer a quase totalidade dos atuais contornos que o mapa do território brasileiro assume.

¹⁶³ HECK, Egon; LOEBENS, Francisco & CARVALHO, Priscila D.. *Amazônia indígena: conquistas e desafios*. Estud. av.[online]. 2005, vol.19, n.53, pp. 237-255.

foram sendo estabelecidas, principalmente, seguindo o curso dos principais rios, como resultado do processo de avanço para o interior da Amazônia. Assim, foram instituídas cidades como Santarém, Macapá, Gurupá, Almerim e Óbidos, dentre outras; quase sempre originadas a partir da construção de um forte (para servir de posto de guarda) e de uma capela católica. Algumas destas cidades tiveram um importante papel como pontos de apoio para a expansão e domínio da região, servindo de entrepostos para arrecadar produtos coletados da floresta ou produzidos em fazendas, para então serem enviados à Belém e, em seguida, à Europa. Essa dinâmica econômica passou a enfrentar dificuldades a partir de 1780, até meados da segunda metade do século XIX, quando um novo ciclo econômico começou a esboçar seus primeiros sinais na região, o chamado “boom da borracha” e para o qual algumas dessas cidades, estrategicamente localizadas, também jogaram um papel determinante.

Entre os anos 1870 a 1912, a região foi palco de um grande surto de crescimento econômico, sustentado pela extração do látex produzido pela *hevea brasiliensis*, popularmente conhecida como seringueira, vastamente espalhada na floresta amazônica. O produto era utilizado para a produção de borracha (matéria-prima básica para a fabricação de pneus) e em outras aplicações industriais, fundamentalmente na Europa. Já desde 1850 e, fundamentalmente a partir de 1866, com a abertura dos portos da colônia para as chamadas “nações amigas” pelo imperador Dom Pedro II, um crescente contingente de imigrantes, essencialmente oriundo do nordeste brasileiro, passou a estabelecer-se no entorno de algumas daquelas cidades que estavam se formando ao longo dos rios.

Com o crescimento da demanda e os bons preços pagos pelo produto no mercado internacional, a atividade extrativa cresceu freneticamente na região e seus rendimentos provocaram uma grande transformação nas suas duas principais cidades: Belém e Manaus. Nesse período, ambas tiveram suas regiões centrais praticamente refeitas e ganharam grandes e imponentes obras públicas, mirando mesmo dotá-las de características similares às daquelas das principais capitais européias naquele momento (Paris e Londres). Assim, praças foram construídas, ruas alargadas e urbanizadas, 02 (dois) majestosos teatros foram erguidos, portos reestruturados e/ou implantados, imponentes prédios públicos para funcionamento de órgãos administrativos foram construídos, serviços de bondes e eletrificação

chegaram a ser implantados¹⁶⁴, dentre outros. Além das obras implementadas pelo poder público, as riquezas acumuladas por comerciantes da borracha, também fizeram surgir grandes casas de comércio, casas de espetáculo e mansões. O volume da riqueza chegou a ser tão significativo que, em seu ápice, a receita auferida pelo governo brasileiro era responsável pelo pagamento de cerca de 40% da dívida que a nação possuía na época¹⁶⁵.

Contudo, a expressiva quantidade de riqueza foi possível sob a égide de um cruel processo de exploração de trabalhadores expostos a condições inóspitas. Assim, sejam os imigrantes oriundos do nordeste brasileiro, sejam os caboclos já instalados em várias regiões ou mesmo indígenas, em pouco tempo viram-se absorvidos por um modelo de exploração de sua mão de obra em que eram obrigados a fornecer o produto de uma cansativa extração do látex nos seringais para um “patrão”, proprietário de um barracão e do qual eram obrigados a adquirir os mantimentos e demais insumos necessários para seguir com sua atividade, de tal maneira que resultava numa permanente situação de endividamento e dependência. Esse processo, conhecido como aviamento¹⁶⁶, caracterizou as relações de trabalho ao longo de todo esse ciclo produtivo e por todas as regiões da Amazônia, sendo responsável pela acentuada concentração de riqueza nas mãos de comerciantes que, dentre outras ostentações, habitavam e gozavam das amenidades oferecidas pelos centros urbanos das cidades de Belém e Manaus ou mesmo do Rio de Janeiro, relegando aos trabalhadores seringueiros uma situação de permanente penúria e subdesenvolvimento.

A prosperidade desse ciclo durou até o início do século XX, quando os preços internacionais da borracha passaram a sofrer o duro impacto da

¹⁶⁴ A capital do Amazonas (Manaus) foi a segunda a possuir o serviço em todo o Brasil.

¹⁶⁵ HALL, Antony L. *Developing Amazonia: Deforestation and social conflict in Brazil's Carajás programme*. Manchester: Manchester University Press, 1991.

¹⁶⁶ O aviamento ou o "sistema de aviamento" adquiriu um significado particular na Amazônia. Constituiu um sistema de relação econômica e social que regulava a relação entre o fornecedor (o patrão) de instrumentos e gêneros alimentícios para o trabalhador/extrativista (freguês) responsável pela coleta/extração de determinados produtos, com o qual também este efetuava o pagamento dos bens adquiridos. Essa relação era marcadamente desigual e desfavorável para o freguês, pois este adquiria os produtos que necessitava a preços fixados pelo patrão e que, em geral, eram altos e acima dos praticados regularmente. Por sua vez, ao vender o produto extraído/coletado, os preços também eram fixados pelo patrão e, em geral, eram baixos. O desdobramento era uma eterna dependência do freguês em relação ao patrão e alta lucratividade deste, pois, ao revender os produtos para centros comerciais mais evoluídos, o fazia com preços muito superiores ao que adquiria.

concorrência do látex produzido por plantações inglesas na Malásia, levando a uma queda nos preços do produto de cerca de 2/3 (dois terços). Essas plantações foram possíveis a partir do contrabando de sementes da *hevea brasiliensis* da região amazônica por exploradores ingleses¹⁶⁷. Esse contratempo econômico, que pode ser considerado uma das primeiras e mais significativas manifestações de biopirataria que atingiram a Amazônia, foi responsável por mais um período de estagnação econômica, que durou cerca de 30 anos e, dentre outras consequências, provocou uma estabilização da sua demografia, que vinha passando por acentuado crescimento.

Um segundo e bem curto surto desse ciclo produtivo ocorreu durante o período que marcou o final da segunda guerra mundial, no bojo dos esforços de guerra dos chamados países aliados para derrotar os países do eixo, liderados pela Alemanha nazista. Como resultado de entendimentos entre os governos brasileiro e americano, foi assinado o acordo de Washington em 1942¹⁶⁸ em que o Brasil se comprometia a garantir o látex necessário para produção de pneus de veículos que seriam utilizados nas ações bélicas lideradas pelos países aliados, cujo fornecimento estava comprometido pelas colônias inglesas da Malásia, então sob o controle do Japão.

Esse segundo momento também representou um aumento do fluxo migratório para a região, na sua maioria, também oriundo do nordeste brasileiro. Nesse processo, o estado brasileiro jogou um papel determinante, instituindo o

¹⁶⁷ O inglês Henry Wickham (que é considerado herói pelos britânicos), contrabandeou uma quantidade de sementes da *hevea brasiliensis*. Em meados da segunda metade do século XIX, cerca de 70 mil sementes foram adquiridas pelo governo inglês e plantadas nas suas colônias na Malásia. As plantações obedeciam a critérios técnicos mais exitosos de distribuição e afastamento entre as árvores, em comparação com a distribuição aleatória das árvores nativas de onde se extraía o látex brasileiro. Dentre outros aspectos, essas características tornaram as plantações asiáticas muito mais eficientes e suplantaram, em termos de competitividade, a produção nacional. Em 1913 a produção inglesa já superava a brasileira e em 1920, enquanto os seringais da Malásia produziram cerca de 1,5 milhão de toneladas, os brasileiros produziram apenas 20 mil toneladas na Amazônia. In: SETTI, Ricardo. *Vejam a foto, leiam o texto: este bigodudo foi quem roubou a borracha brasileira - e acabou com a fabulosa prosperidade da Amazônia no século XIX*. Revista Veja, São Paulo, 14 mar. 2012. Coluna do Ricardo Setti. 2012.

¹⁶⁸ O Acordo de Washington foi firmado por Getúlio Vargas, no início dos anos 1940, durante a segunda guerra mundial. Como consequências importantes para o Brasil, houve o alinhamento brasileiro com as nações aliadas, afastando-se dos chamados "países do eixo", liderados pela Alemanha nazista; o compromisso brasileiro para fornecer minerais considerados cruciais para o esforço de guerra americano (dentre os quais, alumínio, borracha e cobre) e um empréstimo de cerca de US\$ 100 milhões para o governo brasileiro implantar a indústria siderúrgica no país. Este último aspecto importou na criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Companhia Vale do Rio Doce.

que ficou conhecido como os “soldados da borracha”, ou seja, cidadãos brasileiros que, sendo obrigados a prestar o serviço militar, tiveram de optar entre lutar na guerra ou atuar como trabalhadores/exploradores do látex na região amazônica, como parte dos esforços de guerra. Essa estratégia chegou a mobilizar um contingente de quase 60 mil pessoas, em grande parte oriundas de segmentos pobres e retirantes em busca de alternativa de sobrevivência, diante de períodos de estiagem nas regiões de origem. Deste contingente, embora contassem com um retorno para sua terra natal após o final da guerra, em tese assegurado pela política governamental, muitos foram vitimados por doenças tropicais ou fixaram-se na região¹⁶⁹, pois não tinham condições financeiras de retornar; uma vez que, submetidos ao sistema de aviamento, encontravam-se em permanente endividamento com os donos de barracão. Com o final da segunda guerra mundial e a liberação das colônias inglesas na Malásia, cessou também esse segundo e breve período de produção da borracha na Amazônia brasileira.

O ciclo econômico da borracha também deixou marcas destacadas na faceta urbanística da Amazônia. Assim, além das visíveis e imponentes transformações ocorridas nas duas principais cidades da região, caracterizadas por alguns naqueles anos como verdadeiras cidades européias em plena selva amazônica, o impulso econômico também redundou no surgimento e solidificação de várias cidades ao longo das trilhas e cursos do rio por onde trafegavam as riquezas na forma de borracha, ampliando e consolidando a penetração e ocupação no território amazônico. Esta nova etapa econômica também acentuou a integração de alguns locais da região, seja com os demais centros econômicos do país, seja mesmo diretamente com os principais centros de poder no mundo.

Assim, a produção da borracha, desde a extração do látex até sua efetiva aplicação industrial, envolvia a conexão de pelo menos 06 (seis) níveis/espécies de formações urbanas. Num primeiro nível, estavam localizadas as principais metrópoles centrais do mundo à época e eram as mais beneficiadas da atividade produtiva que determinavam os mais importantes investimentos e fixavam os

¹⁶⁹ Estima-se que metade do contingente de soldados da borracha destinados a região Amazônia tenha “desaparecido” na selva. Seus esforços como soldados nos esforços de guerra somente foram oficialmente reconhecidos como combatentes em 1988 e através de Emenda Constitucional aprovada em maio de 2014, quando foi assegurada indenização para os familiares/dependentes ou diretamente aos cerca de 6 mil ainda vivos, um valor que chegava a R\$ 25 mil. *In*: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIA, 2015.

preços internacionais do produto, ou seja, Londres, Paris e Nova York; num segundo nível, os maiores centros econômicos do Brasil (Rio de Janeiro e São Paulo), que coletavam os impostos gerados e buscavam estabelecer alguma espécie de controle das atividades; num terceiro nível, os dois principais centros metropolitanos da Amazônia (Belém e Manaus), buscavam regular e centralizar as casas comerciais e demais agentes financeiros de alguma forma envolvidos e serviam como principal lugar de moradia das elites beneficiadas; num quarto nível, algumas cidades, fundamentalmente em razão de sua estratégica localização ao longo dos maiores rios da região, se constituíam como entrepostos entre as duas capitais e as atividades extrativistas mais interiorizadas, sendo dotadas de portos e aos poucos foram se constituindo em cidades intermediárias que serviam de principais residências para os chamados seringalistas, controladores da área florestal de extração do látex; num quinto nível, localizados rio acima, estavam estabelecidos os comerciantes de pequena escala e proprietários dos chamados “barracões”, que serviam como primeiro contato dos trabalhadores extrativistas e onde o sistema de aviamento era efetivamente operado, ou seja, onde o seringueiro entregava e vendia o produto de seu exaustivo trabalho e de onde era obrigado a adquirir os mantimentos e insumos necessários, sob o preço e condições fixados pelo aviador; e, por fim, um sexto nível que eram os locais onde residiam os seringueiros/extrativistas, em barracas ou cabanas, no entorno das quais também operava uma parca agricultura de subsistência, mirando complementar seus ganhos, na luta pela sobrevivência¹⁷⁰.

Este intrincado processo, obviamente, aprofundou o espalhamento de assentamentos na região e foi consolidando alguns novos centros urbanos no local, especialmente aqueles estabelecidos no terceiro nível mencionado, ou seja, os chamados centros intermediários, dentre os quais se destacam as cidades de Santarém e Parintins ao longo do Rio Amazonas, Rio Branco e Porto velho, na região sudoeste e Marabá, na região oriental da Amazônia¹⁷¹; assim como ao redor de muitos dos chamados barracões, pequenas comunidades foram se formando, constituindo o embrião de futuras vilas. Mesmo com o colapso da produção da

¹⁷⁰ BROWDER, John O. & GODFREY, Brian J. *Rainforest Cities: urbanization, development, and globalization of the Brazilian Amazon*. New York: Columbia University Press, 1997.

¹⁷¹ SATHLER, Douglas. Cidades médias e redes urbanas na Amazônia brasileira: especificidades e desequilíbrios regionais. Anais do VI Encontro nacional da ANPPAS. Belém, 2012.

borracha, esses novos centros buscaram (e muitos acabaram encontrando) meios alternativos para sua sobrevivência econômica, também no bojo de novos ciclos econômicos, baseados em atividade extrativa ou impulsionados pela acentuada intervenção estatal que passou a ocorrer na região.

Após o final da segunda guerra, o governo brasileiro possuía características fortemente nacionalistas, sob o comando de Getúlio Vargas. Essa preponderante característica, que marcou fortemente o país, também deixou suas marcas na região amazônica, cuja efetiva integração ao território brasileiro, como parte de uma estratégia desenvolvimentista nacional, passou a fazer, cada vez mais, parte da agenda do país. É nesse sentido que o governo federal passou a propalar o discurso de uma marcha para o oeste, desdobrando na aprovação de um fundo especial para apoiar as políticas de desenvolvimento na região e na criação da Superintendência de Valorização da Amazônia (SPVEA) em 1953, diretamente vinculada a presidência da república, mirando promover o desenvolvimento da chamada Amazônia legal, uma vasta área que chegava a cobrir 60% do território nacional. As iniciativas seriam implementadas através de programas de desenvolvimento quinquenais e objetivavam atacar, fundamentalmente, as deficiências em termos de transporte, desenvolver a agricultura e melhorar os serviços de saúde.

A superintendência, assim como a política desenvolvimentista para região, tiveram grandes dificuldades burocráticas para serem concretizadas, principalmente de cunho orçamentário, com fortes resistências impostas pelo Congresso Nacional. Mesmo enfrentando resistências, a política de cunho nacionalista estruturada em torno de programas de intervenção na região, teve continuidade durante o governo de Juscelino Kubstichek. Contudo, a SPVEA foi alvo de inúmeras denúncias de corrupção e, como também tinha pouco controle sobre os recursos que eram previstos orçamentariamente, não conseguiu cumprir alguns dos seus principais objetivos. O grande legado desse período foi a construção da rodovia Belém-Brasília que, pela primeira vez, estabeleceu uma efetiva ligação terrestre entre a região norte e as regiões centrais do país. Embora já viesse sendo planejada desde meados dos anos 1950 (fazendo parte do “plano

de metas” do governo JK (1956-1961)), a rodovia somente foi inaugurada em 1965¹⁷².

Com a construção da rodovia, a urbanização da região começou a ganhar alguns novos contornos tendo como consequência imediata a atração de grande quantidade de imigrantes que se estabeleceram ao longo de sua extensão, o crescimento da disputa pela propriedade da terra e iniciou um processo de transferência de grande quantidade de terras do estado para a iniciativa privada¹⁷³. A atração dos imigrantes deu nascimento a vários assentamentos próximos a rodovia, provocou o espalhamento de fazendas de criação de gado, acirrou o crescimento populacional no norte de Goiás, no sul do Maranhão e sudeste do Pará¹⁷⁴ e tornou frequente o deslocamento de inúmeros pequenos proprietários de terras que, por sua vez, sem possuírem as condições necessárias para imprimir um ritmo mais intenso na utilização dessas pequenas propriedades e de resistir às pressões provocadas pela valorização e especulação em relação ao preço das terras, acabaram por vendê-las e migraram para cidades que se formaram no entorno, passando a contabilizar como parte do exército de reserva de mão-de-obra barata, demandados sazonalmente¹⁷⁵.

Assim, nacionalismo, intervenção, assentamentos rurais ao longo de rodovias e no entorno dos quais alguns agrupamentos urbanos foram se formando e conflitos pela posse de terras, são legados desse primeiro momento e serviram como uma espécie de preparação da região e da máquina estatal para o momento seguinte.

Com a ascensão dos militares ao poder em 1964, tanto o caráter nacionalista, quanto o intervencionismo estatal foram ressaltados através de suas

¹⁷² Nesta data a rodovia estava apenas aberta e somente foi pavimentada em 1973.

¹⁷³ BROWDER & GODFREY, informam que entre 1959 a 1963, estima-se que cerca de 5,4 milhões de hectares foram apropriados pela iniciativa privada na região, com suporte e ação direta do Estado nacional, no bojo de programas que buscavam, oficialmente, ocupar e desenvolver a Amazônia. In: BROWDER & GODFREY, 1997.

¹⁷⁴ COELHO, Maria Célia Nunes & MONTEIRO, Maurílio de Abreu. *As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia*. Novos Cadernos NAEA, V.7, n. 1, p. 91-122, jun. 2004; PFAFF et al. (2009), Impactos de estradas na Amazônia brasileira. Amazonia and Global Change Geophysical Monograph Series. 2010. Disponível em: <https://daac.ornl.gov/LBA/lbaconferencia/amazonia_global_change/7_Impactos_Estradas_Pfaff.pdf>. Acesso em: 10 mar 2013.

¹⁷⁵ Dados dos Censos demográficos do IBGE informam que de 1950 a 1960, a população do estado do Pará (um dos estados que abriga uma das cidades que abordaremos em nossa análise) saltou de 1.123.273 para 1.529.293 respectivamente, representando um crescimento de 36,15% na década. In: COELHO & MONTEIRO, 2004.

políticas desenvolvimentistas e a Amazônia, com suas tão propaladas potencialidades econômicas, passou a ser uma das regiões de maior foco de interesse do novo governo, buscando-se atingir um razoável patamar de desenvolvimento rapidamente, integrar e garantir a soberania do amplo território nacional. Um grupo instituído em 1966 concebeu um primeiro conjunto de medidas intervencionistas que passou a ser conhecido como “Operação Amazônia”.

O conjunto de medidas abrangia o período de 1966 a 1970 e buscava criar condições para atrair grandes empresas para investirem na região, guiado pela convicção de que apenas grandes investidores, com vultosos volumes de capitais, seriam capazes de imprimir as medidas necessárias e provocar uma adequada dinamização econômica. Para tanto, priorizou a criação de incentivos fiscais e a melhoria da infraestrutura para que o capital nacional e internacional pudesse vislumbrar na região maiores vantagens e para lá direcionasse boa parte de seus investimentos. Para comandar os esforços estatais foi constituída, em 1966, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), resultante da extinção da SPVEA, alvo de enorme desgaste em função de várias denúncias de corrupção, que abalaram sua credibilidade. Além do mais, a antiga superintendência não foi exitosa no cumprimento de boa parte dos objetivos que justificaram sua criação. Para atuar como agente financeiro, foi também criado o Banco de Desenvolvimento da Amazônia (BASA), este resultante da extinção do Banco de Crédito da Amazônia, que teve importante papel durante o segundo ciclo da borracha.

Inúmeros projetos de criação de gado em larga escala foram beneficiados pelos incentivos fiscais, que também receberam recursos para investimentos no setor, oriundos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), no bojo de uma política que buscava difundir a pecuária em países do “terceiro mundo”. Outro destaque deste período do governo militar foi a instalação do Projeto Jari, no Rio Jari, na fronteira dos estados do Pará e do então Território Federal do Amapá, capitaneado pelo milionário norte americano Daniel K. Ludwig, numa área que abrangia cerca de 1,6 milhões de hectares, envolvendo atividades de silvicultura para produção de celulose, plantio de arroz e extração mineral. Em frente a algumas das instalações deste enorme

projeto, situa-se a cidade de Laranjal do Jari, uma das cidades objeto de nossa análise.

Por sua vez, a parte ocidental da Amazônia, uma das grandes preocupações dos militares (oficialmente, por razões de segurança nacional) foi foco de especial atenção do regime, que buscou implementar medidas para impulsionar um rápido desenvolvimento e ocupação da área, especialmente do vasto estado do Amazonas. A estratégia desenvolvimentista materializou-se com a criação da Zona Franca de Manaus (ZFM), no ano de 1967¹⁷⁶. De certa forma, a medida seguia a lógica implementada pelas medidas desenvolvimentistas em curso, ou seja, a de uma estratégia que buscava atrair empresas para a região e constituir um pólo tecnológico/industrial, no bojo de um programa de substituição de importações e de fortalecimento do mercado interno, por meio de um amplo programa de concessão de incentivos fiscais. Os incentivos permeavam todo o processo de instalação das atividades industriais, com facilidades oferecidas pelas 03 (três) esferas governamentais e alcançavam o processo produtivo, com reduções significativas e/ou isenções de impostos de importação e de exportação, dentre outros.

Embora a política de incentivos fiscais tenha mudado ao longo dos anos, ao sabor dos interesses fiscais nacionais, fortemente atingidos por crises econômicas que afetaram o mundo capitalista desde meados dos anos 1970, a ZFM provocou, imediatamente, mudanças significativas no estado do Amazonas e, muito especialmente, em sua capital: Manaus. Desde 1968, um amplo programa de construção de infraestrutura para a instalação do Pólo Industrial de Manaus foi desencadeado, envolvendo investimentos em construção de estradas, melhorias portuárias, fornecimento de energia e instituições de ensino e pesquisa. A cidade rapidamente transformou-se num grande centro comercial e numa referência do turismo doméstico, voltado para o consumo de produtos eletrônicos; além de

¹⁷⁶ A proposta de criação de uma zona franca na região já havia sido instituída desde 1957, contudo, em 1967, é que a estratégia efetivamente assumiu os contornos de zona franca, possibilitados por significativas mudanças em seu marco legal. Cf: BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 3.173/1957. Cria a zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas. Site da SUFRAMA, Manaus, AM, 1996; BRASIL. Poder Executivo. Decreto-lei n. 288/1967. Altera as disposições da lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a zona Franca de Manaus. Site da Secretaria da Receita Federal, Brasília, DF. 2011.

atrair enormes quantidades de pessoas para a região em busca de emprego e oportunidades.

O início dos anos 1970 foi marcado por crescentes pressões sociais em algumas regiões do país, notadamente nas áreas rurais das regiões sul, sudeste e nordeste. Quanto as duas primeiras, foram resultantes da contínua destinação de terras para a produção de monoculturas voltadas para exportação, resultando no aumento da concentração da propriedade das terras, no acirramento da pressão sobre pequenos proprietários e no aumento da quantidade de trabalhadores sem terras; já com relação a região nordeste, além da presença de processos socioeconômicos parecidos, houve ainda a ocorrência de um extenso período de seca atingindo, fundamentalmente, as regiões sertanejas, onde habitavam pessoas pobres e com pouquíssimas condições para enfrentar situações desse tipo.

Esse ambiente, aliado à demanda por ocupar a região amazônica de forma efetiva, motivou a instituição de um segundo conjunto de medidas interventivas para a Amazônia. O então governo do general Emílio Médice implementou, em 1971, o Programa de Integração Nacional (PIN), articulado ao Programa de redistribuição de Terras (PROTERRA) e, como específicas medidas para a Amazônia, o Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA). A estratégia central desse conjunto de medidas era a promoção de um processo de integração e objetivava transferir um enorme contingente de trabalhadores da região nordeste para a Amazônia, atacando, portanto, 02 (dois) problemas cruciais na percepção do governo naquele momento: aliviar as pressões sociais no nordeste e ocupar a Amazônia. O slogan utilizado pelo governo militar era bastante revelador: “Amazônia – terras sem homens para homens sem terras” e para capitanear um massivo processo de assentamento foi concebido e criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1970.

Como desdobramentos, foi idealizada e rapidamente iniciada a construção da rodovia transamazônica¹⁷⁷, como forma de interligar fisicamente as duas regiões e, concomitantemente, foram desapropriadas e transferidas para União as

¹⁷⁷ A rodovia concebida deveria ter uma extensão de 4.223 km e interligaria o Estado da Paraíba, cruzando toda região amazônica até alcançar o Estado do Amazonas. Na época, algumas vozes levantaram-se contra a construção da rodovia, denunciando particularmente os possíveis impactos ambientais de uma obra iniciada sem os estudos necessários e sem a devida discussão com a sociedade local.

terras num raio de 100 km de cada margem desta e de outras rodovias que cortavam a Amazônia que passaram, então, a ser administradas pelo INCRA no processo de assentamento. Como suporte a essa nova estratégia, foi desencadeada uma massiva campanha publicitária retratando a região como uma “terra de oportunidades”, instituídas políticas de subsídios, de crédito e de assistência técnica rural para os pretensos assentados. Faziam parte do planejamento, ainda, a instalação de uma complexa rede de agrovilas, agrópoles e rurópoles¹⁷⁸, mirando dar suporte aos assentados, na tentativa de fixá-los ao local e erigir uma espécie de urbanização rural na região.

Paralelamente, foram instalados mecanismos e equipamentos que buscavam aprofundar o processo de monitoramento, com a instalação do RADAM entre 1972-1974¹⁷⁹ e impulsionadas pesquisas e prospecção para identificação de reservas minerais, resultando nas descobertas de reservas de cassiterita, ouro, cobre e da maior reserva de minério de ferro do mundo, na Serra de Carajás. Todo esse frenético movimento ocupou rapidamente a pauta de notícias do país à época ajudando a desviar a atenção dos brasileiros num momento em que, reconhecidamente, a oposição ao regime militar sofria uma brutal repressão, ao mesmo tempo em que corroborou para propagar, no imaginário nacional, a ideia de ser a Amazônia um verdadeiro “novo eldorado”.

Os resultados do massivo programa de assentamento foram decepcionantes. O despreparo do INCRA para lidar com uma enorme demanda foi uma das grandes razões, conseguindo assentar apenas 6% dos 100 mil planejados para 1974 e chegando a apenas 8% em 1978; além do que, apenas cerca de metade do total de assentados eram oriundos da região nordeste. A pressa com que as

¹⁷⁸ O projeto de assentamento concebido pelo INCRA, mirava implantar um "modelo de planejamento urbano rural". O modelo constituía-se de uma estrutura hierárquica evoluindo de Agrovilas, para Agrópolis e finalmente para Rurópolis. Com a menor estrutura, as agrovilas constituíam um pequeno vilarejo em que agregavam-se os assentados. A agrópolis possuiria uma estrutura maior, devendo servir de suporte para as demandas das agrovilas, sendo compostas de pequenos equipamentos agro-industriais, culturais e administrativo. Por fim, a Rurópolis constituía um pólo catalisador das agrópolis do entorno, as quais deveriam prestar suporte, sendo compostas de uma maior diversidade de equipamentos públicos e privados. In: DOULA, Sheila Maria & KIKUCHI, Mário Yasuo. *A estratégia da ocupação territorial da Amazônia: a cidade planejada de Sinop*. Campinas: São Paulo, 2012.

¹⁷⁹ O projeto RADAM, utilizava imagens aéreas de radar acoplados a um avião, mirava, fundamentalmente, realizar um amplo mapeamento de várias porções do território nacional e em especial da região Amazônica, com o objetivo de determinar as particularidades do meio físico, o bioma, a diversidade e a proporção de recursos minerais existentes.

medidas foram implementadas não permitiu estudos de viabilidade e das condições ecossistêmicas da região e implicaram em problemas com a construção da estrada (que se tornavam intransitáveis em alguns períodos chuvosos), com a fertilidade das terras (onde boa parte foi assentada) e com a inadequação de algumas sementes distribuídas aos produtores.

Todo esse elenco de dificuldades causou uma enorme frustração na maioria dos assentados e/ou inviabilizou economicamente tantos outros, resultando no abandono ou na venda dos lotes anteriormente adquiridos por preços irrisórios. Boa parte desses imigrantes passaram, então, a tentar a sorte em outras frentes que se anunciavam em outras partes da Amazônia, tais como no Acre e em Rondônia. O fracasso também colocou em xeque o INCRA e sua consequente estratégia de ocupar a região através de programas massivos de assentamentos rurais, fortalecendo outras alternativas para “ocupar e desenvolver a região” que iriam materializar-se nas etapas seguintes.

Essas duas primeiras etapas intervencionistas do governo militar na Amazônia começaram a imprimir um novo ritmo e lógica desenvolvimentista e implicaram em mudanças no aspecto urbano. A despeito de que algumas medidas tenham tido pouco êxito, a região passou a imprimir um crescimento populacional acentuado, fundamentalmente em razão do crescimento da imigração. Para se ter uma ideia do que isso representou, na década compreendida entre 1960 a 1970, a população de estados como Pará, Amazonas e Amapá (então um território federal), cresceu a taxas de 41,70%, 34,83% e 68,80%, respectivamente, todas acima da média nacional, que foi de 33,10% no mesmo período.

Já eram bem perceptíveis os contornos de um modelo desenvolvimentista concebido para a região e que também já vinha afetando o cotidiano dos brasileiros em outras regiões mais desenvolvidas do país. É com uma concepção de promoção do desenvolvimento e sob a batuta do Estado nacional, que a mencionada política de concessão de incentivos fiscais foi fortemente direcionada para os grandes e mega investimentos, que a grande propriedade foi priorizada e destinada para a produção em larga escala (nesse primeiro momento ainda na forma de atividade pecuária), que pólos de desenvolvimento e grandes projetos se instalaram mirando o atendimento de interesses empresariais multinacionais e nacionais (Zona Franca de Manaus e Projeto Jari, por exemplo) e que uma

aparente política de espalhamento da população mais pobre, concebida para servir como válvula de escape para pressões sociais em outras regiões, sofreu com obstáculos impostos pela falta de planejamento e outras vicissitudes burocrático-financeiras.

Ao longo dos assentamentos, criados ou pretendidos, vários agrupamentos urbanos passaram a se formar e/ou ser incrementados, com a chegada de novos contingentes populacionais, dando seguimento a um processo de urbanização altamente marcado pela desigualdade social e econômica. Afinal de contas, boa parte dos contingentes humanos (que passaram a acumular-se nas precárias cidades em formação) foram agregando-se na forma de um “exército de mão de obra” a ser utilizado em atividades pecuaristas ou em outras ligadas às grandes propriedades, submetidos, majoritariamente, a vínculos temporários, em atividades secundárias que davam suporte aos grandes projetos em instalação ou, ainda, engajaram-se em atividades informais tentando sobreviver às duras penas.

Enquanto isso, a grande propriedade, com o forte auxílio das políticas de incentivos fiscais, foi se consolidando, expulsando pequenos proprietários e limitando a fronteira para os que chegavam com a esperança de ser agraciados com a posse de um pequeno lote de terra e, assim, iniciar uma nova vida. Esta foi apenas uma primeira etapa desse duro e excludente processo que, como veremos, foi fortemente acirrado nos anos seguintes. Dentre outras razões, Antony Hall destaca que esse caráter tem levado alguns autores a afirmar que essa primeira fase de políticas intervencionistas, no que diz respeito às políticas agrárias, constituiu uma espécie de preparação do terreno e de reserva de terras por parte do Estado, para o grande capital nas etapas seguintes¹⁸⁰.

De outra parte, os efeitos da alternativa industrializante para a parte ocidental da região amazônica seguiram a mesma lógica concentradora e excludente. Os efeitos imediatos foram sentidos no crescimento da população do estado do Amazonas que saltou de 708.459, em 1960, para 955.203, em 1970 e para 1.430.528 em 1980¹⁸¹; passando a se concentrar cada vez mais na sua capital. Assim, Manaus detinha 24,52% da população do estado em 1960 e em 1980 já possuía 44,28%.

¹⁸⁰ HALL, 1991.

¹⁸¹ Cf: CASTRO, Edna (org.). Cidades na Floresta. São Paulo: Annablume, 2008.

A distribuição deste crescente contingente de pessoas na cidade de Manaus também revela as desigualdades deste processo de apropriação dos benefícios da alternativa desenvolvimentista em curso. Enquanto significativos investimentos públicos foram destinados para a construção de uma infraestrutura que facilitasse o grande capital a se instalar no Estado, a cidade passou a protagonizar uma nítida divisão desigual do espaço urbano, deixando a maior parte da população relegada à sua própria sorte. Por um lado, passou a haver uma proliferação de invasões e formação de assentamentos improvisados, ocupando áreas frágeis e insalubres para a moradia, como as beiras dos igarapés e áreas de várzea, onde passaram a se fixar os trabalhadores de baixa renda e desempregados; e, de outro lado, houve o surgimento de bairros mais estruturados e a construção de condomínios em áreas privilegiadas, como os espaços localizados em frente ao Rio Negro, nos quais passaram a residir segmentos mais afortunados da cidade, sua elite econômica e política.

Com o patente fracasso do INCRA e sua política de ocupação por meio de pequenos assentamentos rurais, o governo militar passou a receber pressões internas para focar seus investimentos, prioritariamente, em grandes empreendimentos, reafirmando o argumento do período inicial do governo militar de que, em razão das complexidades da região, apenas empreendimentos com grandes volumes de capital poderiam se mostrar rentáveis e dar conta dos desafios de desenvolver a região e, essencialmente, colaborar para a geração de fundos para o país honrar os pagamentos de seu crescente endividamento externo. Assim, uma “queda de braço”, já em curso ao longo de alguns anos nas entranhas do governo, entre INCRA (de um lado) e SUDAM e Ministério do Planejamento (do outro), foi vencida por estes últimos, materializando-se em ações concretas após a ascensão do general Geisel ao poder em 1974.

Outro fator que corroborou para mudanças de rumo foi a articulação de interesses de grupos de empresários do sudeste, essencialmente sediados em São Paulo, que imprimiam forte lobby dentro do governo para direcionar investimentos e incentivos fiscais para a instalação de grandes propriedades direcionadas a criação de gado na região, adicionado ao crescente endividamento brasileiro após a crise do petróleo em meados dos anos 1970, cujos efeitos foram significativos nas contas externas do país. Essa situação pressionava ainda mais os

burocratas do governo no sentido de formularem políticas "viáveis economicamente" e de efeito imediato.

Um segundo plano de desenvolvimento da Amazônia foi, então, proposto, abrangendo o período de 1975 a 1979. Focou suas prioridades em investimentos e concessões fiscais para o desenvolvimento rápido do agronegócio, fundamentalmente em pecuária e em plantio de soja e constituiu 15 (quinze) pólos de desenvolvimento, principalmente voltados para aproveitar os potenciais mineralógicos e fomentar alguma espécie de industrialização, essencialmente concebidos de acordo com suas possibilidades de gerar *comodities*. Via de consequência, mais uma vez, acentuou-se a concentração dos investimentos na região em poucos projetos e em grandes propriedades.

Um dos pólos de desenvolvimento foi o de Carajás, que redundou no lançamento do Programa Grande Carajás em 1979, cobrindo uma área de 900 mil km², ou seja, cerca de 10% de todo o território nacional, que passou a receber uma boa parte dos investimentos e incentivos fiscais previstos e envolvia atividades em várias frentes extrativas e industriais. Em torno da principal planta deste projeto, a mina de ferro de Carajás, é que surgiu a cidade de Parauapebas (a partir do seu desmembramento do município de Marabá). Esta é a outra cidade objeto de nossa análise.

Os resultados previstos para a atividade pecuária também ficaram bem aquém do esperado, sendo seriamente comprometidos com a queda dos preços da carne no mercado internacional a partir de 1975 e por distorções na aplicação dos créditos concedidos¹⁸². Ademais, os recursos oriundos tanto do Banco Mundial quanto do BIRD foram cessando, como resultado da reestruturação por que vinha passando e do redirecionamento de sua política de investimentos. Via de consequência, os empreendimentos pecuários não somente frustraram as pretensões do governo em relação a obtenção de dividendos para colaborar com o esforço nacional para o pagamento da dívida externa brasileira, como também causou um certo deslocamento nas políticas de investimentos governamentais e

¹⁸² Investigações empreendidas por técnicos do governo federal constataram que boa parte dos financiamentos recebidos não eram efetivamente utilizados em empreendimentos pecuários, mas vinham servindo como forma de captar crédito disponibilizado pelo governo federal, sob condições bastante vantajosas. *In*: HALL, 1991.

importou em mudança na direção dos fluxos migratórios que seguiam esta atividade produtiva especificamente.

Uma nova alternativa foi “sacada” pelos segmentos governamentais, também no bojo de pressões resultantes de um lobby empresarial (essencialmente capitaneado pelo mesmo grupo que pressionou por benesses para os pecuaristas) que, desta vez, pretendia obter a concessão de incentivos estatais para o estabelecimento de colonizações privadas. Diferentemente daquelas iniciativas públicas tocadas em fases anteriores, esse novo processo mirava ser lucrativo. Para tanto, defendia o estabelecimento de colonos que, presumidamente, teriam maior tendência e seriam “melhor preparados” para a tarefa de transformar (rapidamente) os seus lotes em empreendimentos lucrativos.

Via de consequência, imigrantes sem terras, oriundos do nordeste brasileiro, não serviriam e o foco passou a ser o assentamento de pequenos produtores rurais da região sul e sudeste do país. Esta estratégia também atenderia a uma necessidade de aplacar as crescentes pressões sociais em curso nessas regiões, resultantes da crescente exclusão dos pequenos proprietários do processo produtivo, que vinham cedendo espaço para o agronegócio, baseado na grande propriedade rural e na modernização da agricultura; resultando, dentre outras consequências, no crescimento da favelização em várias estados daquelas regiões do país, já desde os anos 1960. No bojo desta nova estratégia, vários projetos de assentamentos rurais privados foram aprovados entre o final daquela década e início da seguinte, transferindo inúmeros imigrantes para regiões de Mato Grosso, Maranhão e Pará¹⁸³.

Contudo, nesse novo surto de assentamentos, embora alguns tenham se mostrado exitosos em relação aos objetivos propostos quando de sua criação, especialmente alguns localizados no estado de Mato Grosso, não foram estes os que implicaram em maiores impactos para a região, mas um verdadeiro surto de assentamentos espontâneos em direção a parte mais ocidental, atingindo o estado de Rondônia, resultando, dentre outros efeitos, numa verdadeira ocupação do Estado que, entre os anos 1970 e 1980, protagonizou um volume médio anual de

¹⁸³Entre 1968 a 1984 o INCRA aprovou 71 projetos de colonização privada, dos quais 66 estabeleceram-se no Mato Grosso, 03 do Maranhão e 02 no Pará. Dentre as atrações oferecidas aos interessados, o valor dos lotes rurais mostrava-se bem mais barato do que em suas regiões de origem. In: HALL, 1991.

imigração interestadual de 28.566 pessoas. Já para o período de 1980 a 1990, esse volume médio alcançou 41.180 pessoas. Esse ritmo foi responsável por elevar uma população estadual que era de 111 mil pessoas em 1970, para 491 mil habitantes em 1980 e para 1.588 milhão de habitantes (dos quais 959 mil eram migrantes) em 1990¹⁸⁴.

Algum efeito também foi perceptível no estado do Acre, especialmente a partir do melhoramento das condições de tráfego da rodovia BR 364, ligando a capital do Acre à capital de Rondônia; contudo com características um pouco diferentes. Naquele Estado, o aspecto a ser destacado foi a enorme transferência de terras de antigos donos (ou do Estado) para segmentos empresariais e na forma de grandes propriedades, associada a uma política de incentivos fiscais e crédito fornecido pela SUDAM, na tentativa de desenvolver rapidamente o Estado, seguindo a fórmula da monocultura e da pecuária extensiva. Assim, grandes proprietários do Centro-oeste e do Sudeste (fundamentalmente paulistas) passaram a predominar no perfil agrário acreano.

Como esse processo - que começou de forma espontânea no início dos anos 1980, impulsionado, predominantemente, por pequenos agricultores do sul, sudeste e centro-oeste em busca de terras férteis para agricultura, para extração de madeira ou mesmo novas descobertas minerais - ameaçava desestabilizar a região e sair do controle das autoridades estaduais e federais, no início dos anos 1980 foi instituído o Programa de Desenvolvimento da Região Noroeste (POLONOROESTE), abrangendo o período de 1981 a 1985, conduzido pelo INCRA com auxílio financeiro do Banco Mundial, mirando, oficialmente, ordenar a política de assentamentos, investir em infraestrutura do Estado e na defesa de direitos de comunidades tradicionais, dentre outros.

O legado deixado pelo POLONOROESTE e o processo de assentamentos espontâneos são, no mínimo, controversos, havendo alguns que mencionam a experiência como um dos grandes êxitos na proposta de colonização direta por parte do INCRA¹⁸⁵ e por ter relativamente dotado o Estado de Rondônia de uma razoável proporção de pequenas e médias propriedades, constituindo a base de

¹⁸⁴BROWDER & GODFREY, 1997, p. 173; BAENINGER, Rosana. *Novos espaços da migração no Brasil: anos 80 e 90*. Anais do Encontro nacional de estudos populacionais - ano 2000. Associação brasileira de estudos populacionais.

¹⁸⁵HALL, 1991.

conquistas em termos de desenvolvimento do novo ente federativo; contudo, majoritariamente, são ressaltados os deletérios efeitos em termos de acirramento do deslocamento de comunidades tradicionais, prejudicadas na posse de suas terras (indígenas e seringueiros, principalmente); o acirramento da concentração da propriedade rural, o crescimento de conflitos pela posse da terra e o aumento das desigualdades sociais, dentre outros¹⁸⁶.

Paralelo a este intenso fluxo na direção noroeste da região, durante os anos 1980 (últimos do governo militar e primeiros de governo civil), as autoridades mostravam-se preocupadas em acelerar o processo de desenvolvimento da Amazônia e, ao mesmo tempo, com a imagem externa do país, crescentemente comprometida em razão dos desastres ambientais e flagrante desrespeito aos direitos humanos protagonizados na Amazônia, muito especialmente na sua região sudeste. Esta parte do território amazônico passou a ser conhecida nacional e internacionalmente por protagonizar sangrentos conflitos pela posse de terras, violação de direitos das comunidades tradicionais e pelo crescente desmatamento; todos estes aspectos intimamente associados ao modelo de desenvolvimento patrocinado pelo Estado, em curso na região. Para enfrentar esses expressivos desafios, o governo federal, ainda na fase militar, buscou acelerar a implantação de projetos minerários e, na fase inicial do novo governo civil, lançou um ambicioso programa de reforma agrária no país.

Assim, a primeira metade dos anos 1980 também foi marcada por um destacado fluxo migratório, na parte oriental da Amazônia, tendo como principal força de atração o conjunto de obras pertencentes ao Programa Grande Carajás (PGC), mirando colocar em efetivo funcionamento a extração e exportação de minério de ferro, a extração de bauxita e produção de alumina e alumínio e instalação de siderúrgicas para a produção de ferro gusa e aço laminado. Como discutiremos com detalhes mais a frente, a efetiva operacionalização do PGC exigiu, nesta parte da região, a construção de uma ferrovia, de uma hidrelétrica, de uma cidade para abrigar os altos funcionários da Companhia Vale do Rio Doce e das plantas industriais para extração e beneficiamento mineral. Esta verdadeira corrida contra o tempo consumiu toda a primeira metade dos anos 1980 e entre 1985 e 1986, as principais frentes do programa entraram em operação.

¹⁸⁶ Idem.

Os efeitos foram sentidos, fundamentalmente, na mudança do perfil econômico dessa região oriental e precisamente na mesorregião do sudeste paraense, onde ficam localizadas as principais plantas industriais da mina de extração de minério do PGC e no acirramento do fluxo migratório para esta mesorregião. Deve-se ressaltar que este não foi um processo iniciado em meados dos anos 1980, pois já vinha ocorrendo desde os 1970, seguindo a política de abertura de estradas e estabelecimento de assentamentos. Durante os anos 1980, embora tenha havido uma diminuição do ritmo migratório, seguindo uma tendência perceptível em todo o país; ainda assim, uma grande quantidade de imigrantes chegou em busca de novas oportunidades, provocando taxas de crescimento populacional acima da média estadual¹⁸⁷. Via de consequência, de uma população que totalizava cerca de 890 mil habitantes em 1991, cerca de 68% eram de imigrantes, sendo a mesorregião que mais cresceu em termos populacionais nesse período no estado paraense. Um outro reflexo pode ser constatado com o surgimento de vários novos municípios, resultantes da evolução e crescimento em importância de pequenas vilas e assentamentos anteriormente estabelecidos e que passaram a reivindicar maior autonomia para atender aos interesses de suas elites em ascensão.

Com o fim do governo militar em 1985 e mirando minorar os desgastes internos e externos provocados, dentre outros motivos, por uma acentuada concentração de terras em todo o país, foi anunciado um ambicioso programa de reforma agrária logo no início do governo civil de José Sarney. O Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em seu formato inicial, prometia assentar 7.1 milhões de famílias sem terra (de um total de 10.6 milhões), entre 1985 a 2000, crédito, serviços de extensão rural e expropriação de latifúndios considerados improdutivos; medidas essas mirando tornar efetivas algumas previsões já contidas em lei, mas historicamente ignoradas (Estatuto da Terra de 1964). Uma das metas cruciais do programa era minorar as tensões em áreas de constantes conflitos agrários, o que tornou a região do sudeste do Pará um dos seus focos prioritários, visto que o já marcante caráter da concentração de terras no país foi adquirindo contornos ainda mais dramáticos na região como resultado

¹⁸⁷ TOBIAS, Alberto José Silva. *Dinâmica migratória paraense no período 1981-1991*. Encontro da Associação Brasileira de Estudos populacionais. Ouro Preto, 2002

da crescente valorização e especulação fundiária, impulsionadas pelas políticas estatais intervencionistas, dentre as quais a política de incentivos fiscais aprovada como mecanismo para viabilização do PGC.

O programa de reforma agrária sofreu enorme resistência, por ser considerado radical pelos representantes dos grandes proprietários de terras. A ação organizada deste segmento redundou em várias mudanças no plano original, limitando o alcance das possibilidades de desapropriação e reduzindo o alcance dos objetivos primariamente estabelecidos. Via de consequência, em 1986, por exemplo, apenas 1,3% do total de famílias previstas para ser assentadas naquele ano, o foram efetivamente. Um outro duro golpe na política foi consumado quando da elaboração da Constituição de 1988 em que as previsões relativas à política agrária nacional adquiriram um contorno de verdadeira blindagem do grande latifúndio, dificultando enormemente a sua desapropriação, deixando praticamente intacta a estrutura agrária existente no país e prolongando ainda mais seus efeitos deletérios.

Constituindo uma espécie de “última fronteira” na estratégia de ocupação da Amazônia, a partir de 1985 foi instituído o Projeto Calha Norte (PCN). O programa, vinculado ao Conselho Nacional de Segurança (CNS) e diretamente ligado à Presidência da República, foi motivado por razões essencialmente militares e mirava ocupar de forma mais efetiva a faixa de terras da Amazônia localizada ao norte do Rio Amazonas fazendo fronteira com diversos países. Sob o discurso de que a região fronteira era considerada frágil, o projeto, dentre outros efeitos, passou a exercer controle sob uma região que corresponde a 14% do território nacional, flexibilizou os direitos de propriedade dos povos indígenas, criou o conceito de “colônia indígena” (permitindo a contratação de mão-de-obra de tribos e empreendimentos de exploração mineral nessas áreas), instituiu inúmeras bases militares ao longo da faixa de fronteira e desencadeou um programa de construção de obras de infraestrutura.

Esta etapa seguinte de ocupação da Amazônia não somente aprofundou fenômenos e contradições registrados anteriormente, como também inaugurou alguns novos. Entre 1975 até o início dos anos 1990 a região foi claramente ocupada por grandes empreendimentos, pelo agronegócio e por tentativas de utilização de uma vasta porção de terras para aplacar pressões sociais e políticas

que se acumulavam em outras regiões do país. Assim, uma primeira marca desse período foi a transformação da região numa espécie de quintal nacional, onde buscava-se materializar os interesses das elites, em detrimento de populações locais e/ou tradicionais e o aprofundamento de um modelo econômico que mirava, prioritariamente, a realização de interesses externos.

A fixação dos pólos de desenvolvimento, no bojo do programa POLAMAZONIA, aprofundou características econômicas do modelo intervencionista em que foram priorizados investimentos voltados para a grande propriedade, para o agronegócio e para os grandes empreendimentos mineralógicos. Esta estratégia implementada com consideráveis fluxos de capitais estatais, na forma de incentivos fiscais e de concessão de créditos, desconsiderou totalmente qualquer possibilidade de desenvolvimento mais endógeno para a região e desdobrou-se ao sabor dos interesses de elites nacionais (fundamentalmente sediadas na região sudeste e sul do Brasil) e do capital internacional, seja diretamente envolvidas nos empreendimentos ou indiretamente (beneficiando-se com o recebimento dos pagamentos de serviços da dívida externa, manuseadas pela burocracia do governo militar brasileiro).

Por sua vez, o período também assistiu a clara consolidação de 02 (duas) dinâmicas urbanas que foram determinantes para acelerar o impulso urbano que a Amazônia vem protagonizando recentemente. Por um lado, a massiva política de assentamento que ocorreu incisivamente entre os anos 1970 a 1990, como a que ocorreu seguindo a extensão das rodovias federais - como a Belém-Brasília, a Transamazônia, a BR 364 e suas ramificações e cuja experiência mais expressiva é a do Estado de Rondônia (durante a implementação do POLONOROESTE) - tem sido responsável por diminuir a concentração populacional e econômica em torno das capitais dos estados. Esse processo impulsionou o surgimento de novos assentamentos, tendo como principal força econômica propulsora algumas atividades agrárias (desenvolvendo atividade agrícola, de pecuária ou de extração de madeira), constituindo uma fronteira de expansão urbana de tipo agrária ou “populista”.

De outro lado, grandes projetos implementados diretamente pelo Estado (Programa Grande Carajás, Hidroelétrica de Tucuruí, assentamentos privados, dentre outros), exigiram a implantação de cidades inteiras nas suas proximidades

que, embora buscassem isolar-se, proteger-se de “invasores” e reservar suas amenidades apenas ao público eleito e diretamente responsável pela condução dos mega-empreendimentos, acabou atraindo uma enorme quantidade de imigrantes que foi se instalando no seu entorno (quando não superou as barreiras físicas impostas e invadiu as próprias áreas reservadas), mesclando-se com elas ao passar do tempo, constituindo uma outra fronteira de expansão urbana de tipo “corporativa”.

Ambos os tipos de fronteira se constituíram nas principais lógicas impulsionadoras de surgimento de novos assentamentos que, posteriormente, evoluíram para municípios/cidades na parte oriental da Amazônia materializando, em termos concretos, a repercussão da ação intervencionista do Estado, no bojo de um processo de expansão para o interior da Amazônia que passou a protagonizar os maiores índices de crescimento urbano do Brasil.

Os interesses locais, sejam das comunidades tradicionais sejam mesmo de populações já fixadas que vinham se adaptando à dinâmica de modelos produtivos tradicionais, não receberam qualquer consideração e foram tratados como atrasados e/ou inadequados para o atendimento dos grandes e relevantes “interesses nacionais”. Alguns dos resultados mais evidentes deste modelo vêm se expressando na forma de incompatibilidades e mesmo de desastres ambientais e humanos, aprofundando um histórico processo de desigualdade, que se materializam nas regiões rurais e urbanas e que, conjuntamente, expressam enormes obstáculos para a consecução de diversos direitos, limitam o alcance da cidadania e, via de consequência, constituem enormes desafios para o exercício do direito à cidade, dentre outros efeitos.

O conjunto de empreendimentos instalados no local é o principal responsável pelo enorme e devastador afluxo de pessoas para a região no período assinalado, pelo acirramento da violência (nas suas variadas formas), pela formação de assentamentos rurais precários e pelo “inchaço” de pequenas cidades. Essas populações passaram a ser compostas não apenas por suas populações originais e imigrantes que chegavam sem cessar, mas também por populações rurais expulsas de suas terras, seja por razões econômicas, seja pelo uso das mais brutais formas de violência por parte de grandes proprietários rurais, quase sempre com suporte de agentes estatais.

Essas cidades, que já nasceram precárias e fragilizadas por sua incapacidade de proporcionar condições mínimas de conforto e de oferta de serviços aos seus cidadãos em algumas partes da região, tornaram-se ainda mais frágeis em razão de serem resultantes e altamente dependentes de surtos econômicos também frágeis e insustentáveis. Assim, na porção oriental da região, onde ficam localizadas as cidades de Parauapebas e de Laranjal do Jari, uma grande proporção das cidades é diretamente dependente de empreendimentos extrativo-minerais, sendo diretamente afetada pelos altos e baixos de atividades econômicas quase sempre voltadas para o atendimento de interesses externos e que resultam em muito poucos resultados efetivos e perenes para os moradores locais. Nestas cidades, o esgotamento da matéria-prima em exploração (que motivou seus crescimentos) quase sempre também representa enormes e até irrecuperáveis prejuízos para as populações locais.

Mais à frente iremos discutir com mais detalhes a forma mais adequada em que podemos adotar as categorias destacadas por teóricos que vem empreendendo a discussão do “direito à cidade” para a interpretação do fenômeno urbano nas cidades da Amazônia (e, muito particularmente, com as características que elas desdobram-se nas 02 (duas) cidades que escolhemos para a nossa análise); porém já chamamos a atenção para aspectos que se materializaram no período até aqui debatido (início dos anos 1990) e para os quais as contradições resultantes do processo intervencionista na região jogaram um papel determinante.

Assim, a marcante fragilidade e dependência destas cidades implicam em uma realidade urbana extremamente bipartida e excludente. De um lado, acumulam-se crescentes contingentes populacionais de pessoas com alta vulnerabilidade social. Neste grupo incluem-se grandes contingentes de imigrantes que foram atraídos para a região pela promessa de emprego e/ou oportunidades nas frentes desenvolvimentistas em curso; trabalhadores rurais e ex-pequenos proprietários de terras dos arredores e que vão sendo continuamente expulsos de suas terras e os antigos moradores que vem tentando sobreviver ao longo dos anos na região. Em sua maioria estes contingentes populacionais - seja por lhes faltarem condições materiais, seja porque as instituições estatais (estas quase sempre frágeis financeiramente) não se anteciparam com medidas de planejamento urbano - foram se acumulando em espaços impróprios para

habitação e dando formação às invasões e agrupamentos urbanos periféricos, no bojo de um crescente fenômeno de favelização também nessas novas cidades amazônicas.

A imensa maioria do “inchaço populacional” (na forma dessas precárias favelas, em boa parte da Amazônia, em razão de sua geografia) adquiriu contornos ainda mais dramáticos; afinal de contas, sem alternativas, grandes quantidades de favelas foram se estabelecendo sobre pântanos e áreas de ressacas, as conhecidas “baixadas” ou mesmo nas beiras de rios e igarapés, comumente conhecidas como favelas de palafitas. Esses locais, além de representarem preocupantes degradações ambientais comprometendo a função dessas áreas para o equilíbrio climático, por exemplo, também são continuamente expostos à proliferação de doenças e outras ameaças, tais como a incidência de violência. Ademais, há eminente perigo de incêndios, já que as residências são muito próximas umas das outras e, quase sempre, inexistem espaços públicos para o lazer e de convivência. Da mesma forma, os serviços de saúde e educação somente são ofertados nas áreas mais “enxutas” que, dependendo do local, podem ficar bem distantes.

A maioria das pessoas que mora nesses locais, ou são diretamente dependentes dos empreendimentos econômicos que vêm sendo implantados (quase sempre atuando em atividades secundárias e/ou esporádicas, mas que prestam algum tipo de suporte aos grandes projetos) ou foram atraídos para o local por estes e tentam vincular-se em atividades econômicas geradas pela dinâmica que vem sendo impulsionada na região. Assim, é significativa a quantidade de trabalhadores com vínculo temporário, relacionado a atividades mais pesadas e com baixa remuneração e ainda um grande contingente de trabalhadores em atividades informais¹⁸⁸.

Por sua vez, os melhores espaços, os mais bem localizados, os mais próximos das áreas que possuem alguma infraestrutura urbana, serviços educacionais, culturais, de saúde e bancários, por exemplo, são também apropriados pelos segmentos mais afortunados e que, de alguma forma, vem

¹⁸⁸ Cf. BROWDER & GODFREY, 1997; CASTRO, Edna (org.). *Cidades na Floresta*. São Paulo: Annablume, 2008.

usufruindo dos benefícios proporcionados pelos surtos de crescimento econômico provocados por estes grandes empreendimentos. Nas áreas melhor estruturadas, também nessas cidades amazônicas, há uma total exclusão dos contingentes populacionais mais pobres (quase sempre como efeito de uma barreira econômica materializada por crescente valorização dos preços dos imóveis, num mercado que se apropria de áreas valorizadas a partir de investimentos feitos, majoritariamente, com recursos públicos).

Nas áreas privilegiadas dessas cidades, passaram a residir os segmentos populacionais que constituem uma elite econômica e política destes locais. Esses espaços que, dada a situação caótica e degradante que permeia o restante da cidade, podem ser considerados verdadeiras ilhas de conforto, vem sendo destinados para a moradia de comerciantes mais bem sucedidos e empresários locais (alguns dos quais passaram a realizar acordos comerciais/empresariais, seja com empresários do sul/sudeste, seja mesmo internacionais e serviam como canal local para os desdobramentos de decisões e estratégias econômicas decididas externamente), de familiares e dos próprios proprietários das grandes fazendas envolvidas em atividades do chamado agronegócio e instaladas no entorno, de altos funcionários e diretores responsáveis pela condução de grandes projetos econômicos em curso, de funcionários públicos das diversas instâncias, com atuação na área e de políticos eleitos para o exercício de cargos públicos, dentre outros.

Deve-se destacar que essa pequena parcela da população local passou a ter papel significativo nas tomadas de decisões e se fortaleceu politicamente em razão da ação e aval político que receberam diretamente do regime autoritário que governou o Brasil de 1964 a 1985. Afinal de contas, um dos mecanismos deliberadamente utilizados pelos militares para implementação de suas políticas unilaterais na região foi o enfraquecimento político da elite tradicional local nos momentos iniciais de sua ação intervencionista e, paulatinamente, a constituição de um novo “staff político” (e econômico) menos resistente e mais disposto a colaborar com as medidas implementadas¹⁸⁹.

¹⁸⁹Os militares redistribuíram poder para grupos mais próximos e alinhados e criaram empresas públicas, numa clara tentativa de “minar” o poder de elites tradicionais locais, mirando dirimir as possíveis dificuldades políticas para a implementação do seu projeto na região, buscando enfraquecer o poder das elites tradicionais locais. *In*: BROWDER & GODFREY, 1997, p 68.

Por outro lado, essa situação, que exclui a grande maioria da população residente nessas cidades da maioria dos benefícios produzidos pelo processo de urbanização, também foi determinante para o surgimento dos grupos sociais que lutam por sua superação e instituição de uma realidade mais igualitária e mais inclusiva, tanto capaz de superar as dificuldades vivenciadas na região rural, quanto na urbana. Esse processo que inclui resistência, luta e proposição será debatido com detalhes em capítulo posterior, porém já destacamos que, dentre as aspirações almejadas, são perceptíveis o anseio pela democratização do acesso à terra nas áreas rurais, que contemple um enorme contingente de trabalhadores rurais sem terras, regularize a situação de ilegalidade de assentamentos urbanos periféricos, melhore as condições de infraestrutura e de oferta de serviços sociais básicos e seja capaz de oportunizar espaços públicos para o debate da definição dos contornos das políticas públicas a serem implementadas pelos entes estatais; ou seja, é claramente perceptível que essa realidade contraditória também constituiu o germe de alguns movimentos sociais e o fortalecimento de outros já instituídos que, juntos, empreenderão a luta pelo direito à cidade na região.

O período seguinte ao governo Sarney - compreendendo a eleição de Collor de Melo, seu impeachment (causado por uma crise política acirrada com as crescentes denúncias de envolvimento de membros-chaves de seu governo, e do próprio presidente, em corrupção) e o mandato tampão de Itamar Franco - acabou sendo marcado por constante instabilidade política e econômica, sem que pudessem ser estabelecidas condições políticas para a implementação de políticas de cunho mais duradouro e estratégico, como as que mirassem promover o desenvolvimento da região amazônica.

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao poder, em 1995, as necessárias condições foram restabelecidas e um primeiro conjunto de medidas mirando a promoção do desenvolvimento nacional foi instituído, no bojo do seu PPA (Plano Plurianual para o período de 1996 a 1999). No que diz respeito às iniciativas que impactaram diretamente a região amazônica, anteriormente a esse conjunto de medidas, deve-se ainda destacar que, em 1995, o governo FHC, com apoio de organismos internacionais, implementou o Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais (PPG7), com ações que se estenderiam até o ano de 2002. A iniciativa foi fortemente influenciada pela necessidade de produzir respostas

convincentes para combater o crescente desgaste da imagem internacional do Brasil, especialmente em relação a degradação ambiental de vastas regiões do país e no bojo do clima favorável criado internacionalmente após a realização da ECO 92

O programa atacava inúmeras problemáticas da seara ambiental, perpassando por objetivos que iam da proteção de florestas, redução de emissões de gases poluentes, passando pelo fomento de ações comunitárias, regularização de terras de populações tradicionais e atingindo medidas que miravam melhorar a implementação de negócios sustentáveis, produção científica atinente e zoneamento econômico ecológico. Embora tenha enfrentado significativos problemas para efetivar medidas tão amplas e ousadas - como as dificuldades impostas pelo emaranhado burocrático do modelo administrativo brasileiro, a permanência de antigos problemas fundiários e um foco reduzido das iniciativas sustentáveis que miravam muito mais os processos de financiamento do que a constituição de um modelo que pudesse ser disseminado na região - os resultados alcançados pelo PPG7 são considerados significativos, prestando uma importante contribuição para instituição de um conjunto de ações que, após longos anos de intervencionismos, conduzidos por uma lógica desenvolvimentista, considerava algumas especificidades da região para ser incorporadas na dinâmica da economia nacional e, fundamentalmente, mirava proteger porções do território amazônico e alguns de seus modos de vida.

Já o PPA do primeiro mandato de FHC, o chamado programa "Brasil em Ação", era constituído por 42 grandes projetos, dos quais 26 miravam aprimorar a infraestrutura e 16 o desenvolvimento social. Envolveu investimentos que totalizaram R\$ 70,1 bilhões, dos quais R\$ 22,1 bilhões na área de infraestrutura¹⁹⁰. Pautava-se pela estratégia de atacar o que, no julgamento da equipe governamental, vinha se constituindo secularmente nos "gargalos do desenvolvimento" do país, promover a integração do país, através dos chamados "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento", com patente prioridade para o setor de infraestrutura de transportes. Nesse âmbito, sua principal estratégia

¹⁹⁰ ACSELRAD, Henri. *Eixos de articulação territorial e sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil*. FASE: Rio de Janeiro. 2001.

mirava promover a integração das modalidades (transportes multimodais), propalando priorizar as hidrovias.

Já os mecanismos pelos quais tais colossais objetivos seriam atingidos, privilegiava a busca de investimentos privados, com foco na privatização de áreas estratégicas e consideradas caras para o seu melhoramento com investimentos públicos, no estabelecimento de parcerias público privadas e o estabelecimento de um modelo de gerenciamento com foco no alcance de resultados (prazos e metas) pré-estabelecido. Nessa seara, portanto, reflete-se também o momento e a diretriz político-econômica que passou a ditar a atuação do governo federal brasileiro, ou seja, a implementação de medidas neoliberalizantes¹⁹¹.

O programa alardeava ser capaz de produzir um novo ciclo duradouro de desenvolvimento no país (o terceiro, seguinte ao criado por JK e ao produzido pelos militares com o chamado "milagre brasileiro"). Seguia uma estruturação concentrando os projetos e "eixos" de desenvolvimento, considerados mais amplos e capazes de melhor integrar o território, os habitantes e os ecossistemas, numa evolução da concepção dos "pólos", implementados pelos militares anteriormente. Dentre os 9 (nove) eixos do plano, 2 (dois) possuíam relação direta com a região: o eixo arco-norte e o eixo madeira-amazonas.

Ambos os eixos priorizavam o investimento nos segmentos de transporte e de produção e distribuição de energia, numa clara tentativa de melhorar as condições logísticas das regiões detentoras de matéria-prima, para interligá-las com portos exportadores. Assim, previa-se a pavimentação e recuperação de várias estradas que cortam a região (recuperação da BR 364, que liga Brasília ao Acre, da BR 163, que liga Cuiabá à Santarém, asfaltamento da BR 174, que liga Manaus a Boa Vista e estende-se até Caracas, na Venezuela, a implantação da hidrovia Araguaia-Tocantins, que possibilitaria a interligação e o escoamento de produção do centro-oeste através da região norte e a do Rio Madeira, que interligaria a cidade de Porto Velho ao Porto de Itacoatiara no Amazonas e permitiria uma saída pelo Amazonas de produtos oriundos da região centro-oeste e de Rondônia, a construção do gasoduto Urucu em Manaus e a da linha de

¹⁹¹ ACSELRAD, 2001.

distribuição de alta tensão, ligando as cidades de Altamira e Itaituba (Pará) à Usina Hidroelétrica de Tucuruí¹⁹².

O PPA do segundo mandato de FHC previa investimentos para o período de 2000 a 2003, constituiu uma espécie de tentativa de aprofundamento das medidas adotadas anteriormente no bojo do programa Brasil em Ação. Seus defensores destacavam a necessidade de promover melhoria na infraestrutura de transportes, de energia e de comunicações do país, buscando promover a integração das regiões, como condição para alcançar o tão perseguido aumento da competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional. Também destacavam a necessidade de diminuir as desigualdades regionais, a concentração da renda e a promoção de reformas econômicas e institucionais no país, numa clara indicação de aprofundamento das medidas neoliberalizantes no país e de mudanças significativas no papel que deveria ser dispensado ao Estado nessa nova lógica desenvolvimentista; ou seja, transitando de um papel em que era o principal protagonista e investidor direto, para o de indutor de agentes/investidores e criador das condições necessárias para que estes pudessem atuar sem riscos.

O Avança Brasil definiu os chamados "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento", com evidente prioridade para a solução de gargalos que afetavam as regiões centro-oeste e sudeste do país. Havia a previsão de aplicação de 317 bilhões de reais e mais uma vez o foco prioritário seria a infraestrutura em transportes, sendo concebidos investimentos na melhoria e/ou constituição em 9 (nove) corredores de transporte, também guiados pela lógica de se buscar constituir corredores multimodais de transporte. Dos eixos concebidos, 4 (quatro) deles possuem potencialidades de causar algum importante impacto sob a região amazônica, sendo que 2 (dois) tem direta relação com a parte territorial da região objeto de nosso estudo.

A área de infraestrutura absorveu cerca de 12% dos investimentos previstos para a região. No segmento propriamente de transportes, dentre as principais obras previstas, havia intervenções nas BRs 401 (Rondônia), 156 (Amapá), 317 e 364 (Acre), 230 (de Marabá a Altamira, ambas dentro do Pará) e 364 (Mato Grosso), na hidrovía Araguaia-Tocantins e na Ferrovia Norte-Sul.

¹⁹² Posteriormente essa interligação (o chamado "linhão de Tucuruí"), sofreu ampliações e chegou a ser estendido até o estado do Amapá.

Estimava-se investir cerca de R\$ 20 bilhões nestes e em outros empreendimentos, com grande potencial de afetar de maneira significativa os seus entornos, numa região marcadamente frágil do ponto de vista social e ambiental.

A estratégia para viabilização, implementação e gerenciamento dessas ações mais uma vez reproduziu a incorporação de procedimentos oriundos da iniciativa privada e um esforço do Estado (que acentuou um papel de agente indutor e regulador da economia) para atrair investimentos privados, criando pacotes vendidos como "oportunidades para investimentos", capitaneados por projetos prioritários. Procedimentos como privatizações, parcerias público-privadas, avaliação e monitoramento focado em resultados, acentuavam a sua presença nos empreendimentos concebidos. Evidenciava-se mais uma vez a prioridade em melhorar as condições para a exportação de matéria-prima, de produtos agrícolas e minerais da região, priorizando imprimir um ritmo mais intenso aos corredores já existentes ou em interligar regiões com potencial produtivo já descoberto, mas ainda com grandes dificuldades para escoamento.

Os resultados obtidos por ambos os programas demonstram que, embora amplamente apregoados, não foram capazes de imprimir mudanças significativas nos rumos do processo desenvolvimentista que foi posto em curso na região, desde o período militar. Assim, apesar de almejar um processo de desenvolvimento mais amplo que incorporaria outras facetas da vida social, o que se constata, ao analisar as prioridades eleitas pelo programa, é que, mais uma vez, residiram sobre a infraestrutura de transportes, aspecto que perpassou praticamente todas as intervenções/políticas implementadas na região.

Fica evidenciado que, mais uma vez, a real prioridade era facilitar a vida do capital instalado ou a ser instalado na Amazônia, "pavimentando" seu caminho, mirando aprimorar seu grau de competitividade na comercialização de seus produtos no mercado internacional. Qualquer outra possível benesse ou outro possível segmento social agraciado, somente seria possível, se o fosse, em função desta primeira prioridade. Ora, essa é, na essência, a mesma lógica do período anterior, ou seja, a que ditou os rumos das políticas desenvolvimentistas dos militares na região e que redundou numa enorme desigualdade social, em intensos conflitos agrários e patentes agressões ambientais, dentre outros efeitos.

Por sua vez, embora ambos os programas alardeassem seu caráter sustentável, pois seriam majoritariamente financiados com recursos privados, volume significativo de recursos públicos foram previstos para gastos em todas essas grandes obras e, na maioria, para desencadear investimentos que importariam na solução de problemas/demandas suscitadas nas regiões centrais do país, como foi o caso de investimentos em infraestrutura energética. Similarmente, deve-se considerar que os maiores beneficiados de bens e produtos resultantes dessas verdadeiras cruzadas na Amazônia, continuavam sendo capitalistas residentes nas regiões sul e sudeste do país. Portanto, a Amazônia seguia sendo tratada como um mero armazém de recursos naturais e sem sérias perspectivas de enfrentamento do seu caráter desigual em relação às demais regiões do país e internamente. Reforça esse entendimento o fato de que os programas foram implementados sob uma ótica linear, sem considerar devidamente as especificidades da região, especialmente no que diz respeito ao intento de promover a sua integração com o restante do país. Essas distorções são resultantes do modelo adotado e de sua consequente força impulsionadora, levando-os a elencar as áreas a serem "desenvolvidas", os projetos e os métodos a serem adotados, sob os ditames economicistas, priorizando aqueles segmentos que proporcionassem uma maior taxa de retorno.

Sob a ótica deste critério, no entanto, os resultados são considerados satisfatórios, representando em alguns avanços para região no período e provocando significativos impactos em suas cidades¹⁹³. Inicialmente, o PIB da região sofreu um razoável incremento e saltou de uma proporção de 5,70% em 1991, e passou a representar 10,81% do PIB nacional. Já o PIB per capita saltou de aproximadamente R\$ 4.810 para R\$ 6.060 no mesmo período, aproximando-se do nacional que era de aproximadamente R\$ 6.950 em 2000¹⁹⁴. A região também protagonizou um forte crescimento demográfico, no período entre 1991 a 2000. Segundo o IBGE, a população da Amazônia cresceu 23,95% nesse período, ficando acima da média nacional, que foi de 15,65%. Os estados do Amapá e do

¹⁹³ CARDOSO, Andreia do Socorro Conduru de Sousa. *Análise de eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Amazônia*. Belém, 2011. 294 f. Tese de Doutorado (Desenvolvimento sustentável do trópico úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônico (NAES), Universidade Federal do Pará.

¹⁹⁴ Idem.

Pará tiveram crescimento ainda maior, registrando 64,84% e 25,10%, respectivamente.

Deve-se, ainda, destacar que esse crescimento ocorreu, fundamentalmente, na área urbana da região. Assim, enquanto nacionalmente a proporção de residentes urbanos aumentou de 75,59% para 83,59%, representando um crescimento de 10,41% no período, na Amazônia essa proporção saltou de 55,22% para 68,32% e representou um crescimento de 23,56%. No ano de 2000, capitais como Macapá e Belém já concentravam, respectivamente, 95,52% e 99,35% de sua população em sua área urbana.

Esses dados já indicam que o fenômeno urbano na Amazônia, marcado por um ritmo acelerado e na esteira das crescentes intervenções desenvolvimentistas na região, continuou fluindo no período analisado, atraindo grande quantidade de pessoas para o local. Esse ritmo de crescimento em direção às cidades da região também representou o crescimento da pressão social por políticas de geração de emprego e renda e por ofertas de serviços públicos, dentre outros, agravando ainda mais a situação social de uma região com histórico de fragilidade nesse segmento e cujas políticas desenvolvimentistas, conforme exposto, continuavam a desprivilegiar o fortalecimento da capacidade dos agentes estatais em atender condignamente essas demandas.

Esse aumento da pressão demográfica, impulsionado fortemente pelo incremento das atividades produtivas, expresso no PIB da região, não necessariamente implicou em melhor distribuição de renda e diminuição das desigualdades sociais. No período de 1991 a 2000, o Brasil sofreu um acirramento na sua desigualdade social, consoante é expresso pelo "índice de Gini da renda domiciliar per capita", informado pelo Datasus (com base nos dados fornecidos pelo IBGE)¹⁹⁵. Assim, entre 1991 a 2000, o mencionado índice passou de 0,6383 para 0,6460, representando em incremento de 1,21% na desigualdade social em âmbito nacional, já na Amazônia o índice passou de 0,6257 para 0,6545, representando um incremento de 4,60%. Nos estados do Amapá e do Pará, esse incremento foi de 8,00% e 4,93%, respectivamente.

¹⁹⁵ O Índice de Gini objetiva expressar o grau de desigualdade de distribuição de renda existente em determinada região e constitui uma escala de 0 a 1, em que 0 expressa uma realidade de igualdade absoluta (todos possuíam a mesma renda) e 1 uma realidade de desigualdade extrema (apenas 1 pessoa possuiria rendimento e as demais não possuiriam qualquer renda).

O confronto desses últimos índices com os anteriores reforça a constatação de que o Brasil, a partir dos anos 1990, no bojo de medidas neoliberalizantes da nossa economia, acentuava um processo desenvolvimentista desigual e com foco em atender as demandas do grande capital, passando a submeter as demais necessidades do País aos ditames dos agentes do mercado. Também se verifica que em uma região incipiente e com pressa em promover seu desenvolvimento econômico, esse acirramento da desigualdade social era ainda mais acentuado, reforçando a convicção de que havia necessidade da implementação de medidas desenvolvimentistas mais cuidadosas e que pudessem responder as reais necessidades da região, espalhando de forma mais equânime os benefícios do desenvolvimento promovido, por exemplo.

Todavia, a região também protagonizou significativos avanços em áreas que diretamente implicam na qualidade de vida da população, como o são aquelas que compõem o saneamento básico. Em 1991, o Brasil possuía 64,99% de suas residências atendidas com água encanada, na região amazônica essa cobertura era de apenas 32,21%; já em 2000 esses dados subiram para 77,97% e 46,15%, respectivamente, revelando um ritmo de crescimento, nessa cobertura, maior na região (43,28%) em relação a média nacional (19,97%). Por sua vez, os dados nacionais referentes à cobertura da rede de esgotamento sanitário revelam que o total de domicílios cobertos com esse serviço saltou de 49,63% para 62,71%, representando um crescimento de 26,36%, no período; já a região amazônica o salto foi de 20,77 % para 31,68%, o que também significou um ritmo de crescimento mais intenso, ou seja, de 52,53%. Por fim, a coleta de lixo, nacionalmente saltou de 63,80% para 79,13%, crescendo 43,42%; enquanto que na Amazônia esse serviço saltou de 27,08% para 71,24%, protagonizando um ritmo de crescimento de 261,33%¹⁹⁶.

Portanto o período analisado representou um momento de uma espécie de início de recuperação de déficits históricos em algumas áreas cruciais em termos de serviços públicos, levando a região a se aproximar um pouco mais do patamar nacional, como é o caso da coleta de lixo, mas ainda ficando muito aquém da média nacional, nos casos de provimento de água encanada e, fundamentalmente, em esgotamento sanitário. Dentre as inúmeras razões explicativas desse parco

¹⁹⁶ CARDOSO, 2011, p. 238.

desempenho, destaca-se o fato de que a região possui algumas especificidades, merecedoras de um "olhar" particular e uma ação mais efetiva e prioritária de agentes estatais, mirando corrigir distorções, bem como dispensar um tratamento mais igualitário para os brasileiros que vivem na região, no bojo de políticas públicas implementadas no local, como na área de saneamento básico, por exemplo.

Contudo, o que vinha se perpetuando na região (com poucas correções no período) era um tratamento dispensado para essas áreas apenas de maneira residual ou como efeito colateral de políticas desenvolvimentistas, motivadas por um intento de facilitar os caminhos para o aumento da competitividade dos empreendimentos capitalistas instalados na região; estes sim, tratados como primeiríssima prioridade. Uma análise mais aproximada (como faremos mais à frente) também irá demonstrar que mesmo as melhorias vivenciadas nessas áreas vão ocorrendo à medida que os agentes representantes dos grandes empreendimentos se instalam e avançam na região, como condição para que estes também possam ser melhor acomodados e assim dar continuidade ao que precisa ser feito de forma tranquila. Nesse sentido, os resultados mais imediatos, em termos de melhorias infraestruturais no espaço urbano, podem ser sentidos naquelas áreas destinadas aos segmentos que abrigam os dirigentes dos empreendimentos e a porção mais abastada da população, ambos constituintes da elite em cada dado território.

Portanto, nessa etapa final de nossa análise a respeito da trajetória das ações intervencionistas no local, é também o capital que condiciona os demais investimentos, incluindo os de infraestrutura de serviços públicos e os sociais. Via de consequência, em termos de produção do espaço urbano, há o prosseguimento do estabelecimento de uma cidade bipartida, em que alguns poucos gozam do que ela pode oferecer de melhor; enquanto uma outra parte (majoritária), segue vivendo às margens do desenvolvimento, em condições desiguais e usufruindo da cidade naquilo que é residual ou de pouco interesse das classes mais privilegiadas. Assim, no início dos anos 2000, o direito à cidade na Amazônia ainda era privilégio para poucos e, certamente, constituía um anseio para um crescente e marginalizado contingente populacional.

No início dos anos 2000, a Amazônia já havia passado por inúmeras tentativas de promoção de seu desenvolvimento econômico, que redundaram em significativos impactos em sua formação urbana. Nesses momentos que precediam uma das tentativas mais destacadas do estado nacional em promover o desenvolvimento mais equitativo de suas cidades, expresso na aprovação do estatuto das cidades em 2001, as cidades da Amazônia e seu consequente processo de urbanização (o mais intenso, dentre as demais regiões do país para a época), eram clara e diretamente influenciados por aqueles contínuos processos e, por mais que tenham sofrido alterações e assumido características próprias de cada momento histórico, seguiam movendo-se por uma lógica de exploração de suas riquezas naturais, mirando gerar dividendos para um esforço nacional de honrar seus crescentes compromissos externos, ou seja, alguns dos "motores" determinantes desse processo urbano estavam sediados fora das fronteiras da região (seja nos centros capitalistas mais desenvolvidos do Brasil ou do mundo). Ademais, uma outra determinante característica desse processo foi o papel desempenhando pelo Estado, seja como interventor e investidor direto em alguns momentos, seja como indutor e garantidor dos investimentos privados em outros, mas sempre mirando assegurar as devidas condições para que o capital pudesse se instalar e produzir sem grandes obstáculos na região.

Portanto, era o interesse externo e, mais particularmente, o interesse mercantil externo que pautava e dava o tom desse processo urbanizador. Esse aspecto, sem dúvida alguma, é o principal responsável pelas características desiguais e injustas que marcavam as cidades da região naquele momento e constituía num grande desafio a ser enfrentado pela política pública nacional atinente. As formações urbanas privilegiavam os que podiam pagar por elas e marginalizavam os que dela dependiam e não tinham muitas opções a escolher, a região era tratada mais como um depósito de riqueza para alguns poucos, do que como um local, um espaço para viver uma boa vida e que, por isso, deveria merecer maior atenção e cuidado.

A seguir, passaremos a analisar de forma mais específica algumas das características que marcam a formação urbana na região amazônica, especialmente de sua porção oriental, onde ficam localizadas as cidades de Laranjal do Jari, no estado do Amapá e a cidade de Parauapebas, no estado do

Pará. Esse afunilamento é necessário, dentre outras razões, pela diversidade que o processo de urbanização se reveste na região, afinal de contas, trata-se da maior região territorial do país, incorporando cerca de 60% do território nacional, com um contingente populacional ainda pequeno, considerando o restante do país e bastante disperso ao longo da região, com áreas que se consolidam econômica e culturalmente praticamente isoladas ou independentes umas das outras. Essa característica resulta num processo de urbanização também diverso e amplo, embora possua características comuns, como se pode concluir diante do exposto até o momento.

Essa constatação também corrobora para desfazer mais um reducionismo comum ao se analisar a Amazônia e seu processo de urbanização, em particular. Ou seja, não se pode mais falar em uma "urbanização da Amazônia", mas de diversos fenômenos de urbanização ou pelo menos de processos paralelos de urbanização, com particularidades e aspectos em comum.

Assim, dentre as diversas forças impulsionadoras da urbanização na região, temos processos de formação urbana que podem ser resultantes: de sua localização ao longo dos principais rios da região; sua evolução a partir de uma particular formação histórica, tendo exercido algum importante papel no período colonial; resultante de sua posição geográfica ao longo de importantes vias de acesso que foram sendo implementadas pelas diversas medidas intervencionistas na região; da evolução de pequenos agrupamentos agrícolas, sejam de assentamentos agrícolas ou empreendimentos do agronegócio; de pólos industriais implementados ou, ainda, de concentrações populacionais que foram se formando ao longo de grandes projetos capitalistas instalados em áreas ricas em matéria prima ou para a instalação de usinas hidrelétricas. Pode-se afirmar que havia vários processos urbanos menores, cada um dotado de suas particularidades, ocorrendo na região ao mesmo tempo naquele momento, impulsionados pela gama de empreendimentos e forças político-econômicas que atuavam na região.

Dentro dessa diversa gama de subprocessos e forças impulsionadoras da urbanização na Amazônia, o foco de interesse de nosso trabalho recairá em analisar as particularidades da formação urbana resultante das concentrações urbanas que vem surgindo no entorno de grandes projetos capitalistas instalados na região para exploração de matéria prima, notadamente a mineral e extração de

biomassa. Nesse aspecto, desde os anos 1960, há uma crescente concentração de investimentos na porção oriental da Amazônia legal, constituída pelos estados do Amapá, Pará, Tocantins e parte do Maranhão e Matogrosso.

Por sua vez, a análise desse fenômeno restringirá seu foco para cidades dos estados do Pará e do Amapá, dentre outros motivos pela importância que essa atividade produtiva vem adquirindo para essa porção territorial, para esses entes estatais em particular¹⁹⁷ e, conseqüentemente, pelo potencial que possuem em influenciar os desdobramentos das suas respectivas formações urbanas. Como poderemos constatar mais à frente, para a viabilização desses empreendimentos, grandes investimentos têm sido feitos, tanto por empreendedores privados, quanto por agentes públicos, significativa infraestrutura foi viabilizada, cidades para abrigar os funcionários especializados foram construídas e, dentre outras conseqüências, enormes contingentes populacionais foram atraídos para as mencionadas regiões em busca de emprego e oportunidades.

Posteriormente, faremos uma abordagem teórica, buscando discutir algumas características definidoras do processo de urbanização que ocorre sob essa ótica, tentando determinar suas principais características e lógicas motivadoras, à luz da trajetória exposta até o momento e de preceitos conceituais atinentes.

2.2

A formação das cidades na Amazônia

A discussão que vimos empreendendo neste capítulo, até o momento, tem destacado as principais etapas históricas do processo de "ocupação da Amazônia", realçando os seus agentes e forças motivadoras, bem como os desdobramentos

¹⁹⁷ Em 2001, a produção mineral brasileira já era de R\$ 14,74 bilhões, evoluindo para R\$ 46 bilhões em 2007, sendo que o estado do Pará respondia por 21,9% dessa produção (o segundo em quantidade). Analisando a produção/extração dos minérios de Ferro e Caulim (Minerais extraídas em grandes volumes, localizadas nas regiões de Carajás, no estado do Pará e no Vale do Jari, no estado do Amapá, respectivamente), constata-se que, a produção do minério de ferro foi de 236,92 toneladas em 2001 e evoluiu para 390 toneladas em 2011 (a segunda maior produção do mundo), sendo que o estado do Pará respondia por 29,3% deste total. Já a produção de caulim evoluiu de 1.670 toneladas em 2001 para 2.050 em 2011 (a quinta maior do mundo) e a empresa Caulim da Amazônia S/A (responsável pela extração e beneficiamento do minério na mina que fica no estado do Amapá), respondia por 24% desta produção. Cf: INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). *Produção mineral Brasil*. Dados 2001 a 2008; Idem. *Informações e análises da economia mineral brasileira*. 7ª edição. 2012.

daquelas etapas para a constituição da atual formação urbana em curso na região. Esse esforço se justifica em função da necessidade de destacar as particularidades de que se reveste a urbanização na Amazônia, que já não desempenha mais um papel coadjuvante na urbanização brasileira, pelo contrário, é atualmente responsável pelo ritmo mais intenso no Brasil, atraindo contingentes cada vez maiores de brasileiros para o local.

Em 2010, a região atingiu um patamar de 73,53% de sua população urbanizada e foi responsável pelo ritmo mais intenso tanto de urbanização quanto de crescimento populacional no país. Assim, no período de 2000 a 2010, enquanto a população nacional cresceu 12,48%, a região norte protagonizou um crescimento de 23,04%; já o crescimento populacional, especificamente na área urbana, foi de 16,82% no Brasil e 29,56% na região norte. Esta realidade já foi testemunhada e discutida por Bertha Becker ainda nos anos 1990, quando afirmava ser esse ritmo mais intenso que o do restante do Brasil e intimamente associado a processos migratórios¹⁹⁸.

A próxima etapa é, diante do quadro apresentado e debatido, buscar realizar uma reflexão de cunho mais conceitual a respeito das particularidades da experiência urbana na Amazônia brasileira, numa tentativa de sistematizar e destacar padrões, no que for possível, para então ampliar os elementos que nos ajudarão a debater os principais desafios que a democracia participativa enfrenta para tornar possível a materialização do direito à cidade nestes espaços urbanos.

Como vimos destacando, a urbanização da região amazônica sempre esteve associada à extração de recursos naturais, desde produtos como as chamadas drogas do sertão, banhas, madeira e castanha, passando pelo impulso do período da borracha e alcançando os períodos recentes com fortes incentivos estatais voltados à fixação de contingentes populacionais, no bojo de políticas de assentamento, tentativa de industrialização, através de políticas de atração de indústria de tecnologia de ponta e substituição de importação e, para a região que possuímos maior interesse (a Amazônia oriental), promoção e fixação de empreendimentos de extração mineral e aproveitamento do potencial hidrelétrico da região¹⁹⁹.

¹⁹⁸ BECKER, Bertha. K. *Amazônia*. São Paulo: Ática, 1990.

¹⁹⁹ BECKER, 1990; CASTRO, 2008.

A intensidade, bem como outras especificidades de um processo de urbanização que pode ser considerado recente, numa “fronteira” que atrai cada vez mais a atenção de governos e interesses nacionais e internacionais, também vem despertando a atenção de estudiosos e da academia em geral, recentemente. Porém, a reflexão sobre o fenômeno urbanístico na região ainda pode ser considerada incipiente, colaborando para a propagação de algumas visões míticas sobre a Amazônia ou a tentativa de meramente transpor percepções teóricas e analíticas, produzidas com base em realidades bem diferentes, para tentar entender a complexidade da urbanização na Amazônia e que, à medida que os desafios se aprofundam, revelam-se inapropriados e levam a conclusões vazias ou repetitivas.

Numa tentativa de identificar e analisar aspectos particulares da urbanização na Amazônia, Becker destaca que, diferentemente de inúmeras outras experiências, boa parte da fronteira urbana na Amazônia já “nasce urbanizada”, não resultando de uma contínua e lenta evolução de ambientes rurais para urbanos. Essa realidade é possível tanto pela ação preponderante do Estado, que estimula e “banca” parte significativa dos investimentos necessários, quanto pelo fato de que essa fronteira, devidamente urbanizada, é percebida como imprescindível para servir de base logística para o processo de ocupação da Amazônia, no bojo de decisões estatais desencadeadas em meados dos anos 1960²⁰⁰.

Seria possível identificar pelo menos 03 (três) características fundamentais da urbanização da região: 1) atua como foco de atração de fluxos migratórios, 2) serve de espaço para a organização do mercado de trabalho e 3) é o *locus* de um exercício do controle social. Portanto, é preciso observá-la sob pelo menos 2 (duas) dimensões para melhor compreendê-la: a dimensão social, na medida em constitui um espaço de integração econômica e ideológica, onde são difundidos valores da vida moderna; e a dimensão territorial, na medida em que atua como espaço de circulação de excedente, planejamento estatal e de relação com os demais membros da sociedade local²⁰¹.

Alguns aspectos centrais constantes nas análises empreendidas por Lefebvre e Harvey, por exemplo, para compreensão do fenômeno urbano, podem

²⁰⁰ Idem, 1990.

²⁰¹ BECKER, 1990.

ser adotados e contribuem para explicar a formação de cidades na Amazônia. Não há como ignorar que lógicas como aquelas, que determinam a monopolização do capital, a divisão internacional do trabalho e o seletivo acesso aos benefícios do desenvolvimento econômico, permanecem e são plenamente válidas para explicar a decisão de agentes econômicos e governamentais dirigidos à região e com determinante impacto sobre a formação do espaço urbano. Contudo, há ponderações que devem ser feitas quanto à aplicação de alguns conceitos já clássicos nessa seara. Assim, por exemplo, é possível fazer uma direta relação entre o processo de urbanização com a industrialização em experiências como a européia e americana (em análises como a de Castells, por exemplo) que também se aplicam com êxito para explicar o fenômeno que vem se desdobrando em vários centros urbanos brasileiros a partir dos anos 1950; contudo, não é possível adotá-lo rigidamente (podendo até se demonstrar incompatível) para analisar as recentes experiências urbanas na Amazônia, afinal de contas, dentre outros aspectos, há características demográficas, étnicas e de informalidade do mercado de trabalho, que produzem padrões menos concentrados e expressam contingências nem sempre capturadas por aquelas abordagens mais lineares²⁰².

Em sentido análogo, Browder & Godfrey ressaltam que a urbanização na região não segue a mesma e tradicional transição de outros processos, pois há uma diversidade de irregularidades, tornando incompatíveis a aplicação de lógicas lineares que adotam únicos princípios orientadores para explicar a formação do espaço urbano, tais como as que se apóiam nas "forças mercadológicas", adotadas em teorias explicativas que pressupõem a existência de um lugar central, que serviria como foco de atração de outros, ao mesmo tempo em que lhes prestaria apoio em vários aspectos; ou ainda teorias comuns da economia política que focam nas relações/articulações provocadas pela penetração do capitalismo em regiões mais isoladas²⁰³.

É preciso colocar a análise do crescimento urbano na Amazônia em específicos contextos locais, pois a trajetória do processo urbano é bastante particular ou, pelo menos, bem diferente daquela vivenciada na Europa ou nos EUA, que iniciou com seus processos de industrialização, foram ladeadas e

²⁰² CASTRO, 2008.

²⁰³ BROWDER & GODFREY, 1997.

serviram como base para a urbanização de seus territórios e determinou as suas atuais formações urbanas. Portanto, a aplicação ou a verdadeira tentativa de transposição de teorias que buscam enfrentar a problemática da urbanização contemporaneamente, por serem majoritariamente inspiradas nos desdobramentos da urbanização ocorridos naquelas duas realidades históricas, demonstram-se inadequadas, seja por fornecerem conclusões evasivas ou por não capturarem a natureza e as particularidades da urbanização que desdobra-se em regiões como a Amazônia.

Conforme Browder & Godfrey, para se tentar esclarecer aspectos relevantes do processo de urbanização na região, tais como: qual seria o grau de urbanização em que se encontra a Amazônia, em que extensão essas cidades sustentam o desenvolvimento regional, nacional e global e que ligação existe entre o rural e o urbano na região e assim poder também ressaltar as especificidades desse fenômeno na região, não é possível ter êxito partindo-se de uma visão linear que pressuponha um único princípio condutor, ao revés, deve-se compreendê-la como uma “urbanização desarticulada”, que adota vários princípios ao invés de apenas um ou concentrados em torno de um²⁰⁴.

Assim, deve-se prestar a devida atenção para aspectos muito particulares: o fato de que a Amazônia é um espaço social heterogêneo, sendo impossível classificá-lo em padrões clássicos, pois é constituído por variados grupos e estruturas sociais; o sistema de habitação é irregular e poliforme, não correspondendo a um padrão de organização espacial pressuposto em teorias de formação do espaço, pois resulta de processos impulsionados por diferentes lógicas; o crescimento urbano em vários locais é desarticulado de um correspondente desenvolvimento da agricultura, como resultado de uma distribuição irregular da relação capitalista nesse segmento, como o demonstra a política salarial adotada, por exemplo; a agricultura é apenas um dos indutores da urbanização na região; e há também desarticulação em relação ao processo de industrialização que o país experimenta, pois o processo é muito mais decorrente de atividades de exploração de recursos naturais, como a mineração e da

²⁰⁴ BROWDER & GODFREY, 1997.

implementação de grandes obras, transmutando a Amazônia muito mais numa grande região consumidora do que produtora de bens²⁰⁵.

Outros princípios ainda a serem destacados, são: a urbanização possui ligações com forças econômicas atuantes a nível global, muito embora possam ser desarticuladas da lógica desenvolvimentista regional; alguns centros urbanos servem como uma espécie de encruzilhada, ligando específicas atividades a circuitos globais de informação e de troca, auxiliados pela introdução de novidades tecnológicas, pavimentação de vias, construção de hidrelétricas, de ferrovias e de aeroportos; há desarticulação na ação estatal, resultando em processos urbanos diferenciados, pois, embora este ente seja o grande indutor do fenômeno urbano, ele não ocorre de forma homogênea, chegando a ocorrer competições entre os seus agentes institucionais; é difícil estabelecer a dicotomia entre o rural e o urbano, pois há ocorrência de complexos processos migratórios que penetram de forma cada vez mais incisiva em regiões, alterando padrões dos assentamentos rapidamente; e, por fim, a existência de inúmeros impactos ambientais, alguns pensados para materializarem propositalmente na região, no bojo de um movimento do capital internacional (em acordo com o governo nacional) para transferir as chamadas "indústrias sujas" para os países em desenvolvimento²⁰⁶, resulta do fenômeno em si e não meramente de ações isoladas ou de inação estatal.

Esse conjunto de características e princípios impulsionadores da urbanização na região são claramente resultado da diversidade dos processos econômicos e do respectivo conjunto de agentes que o protagonizam. Afinal de contas, cada um deles atrai e mantém um conjunto de pessoas de um dado território por razões e lógicas diferenciadas, que vão conformando processos de urbanização dotados de características ora similares, ora bem particulares.

A adoção de abordagem que afirma a existência de uma urbanização desarticulada não visa meramente encontrar regularidades e padrões no fenômeno, mas apontar e discutir as expressões ou “achados” dessa estrutura de irregularidades. Ademais, busca enfatizar a complexidade das interações sistêmicas nos seus mais diversificados níveis (inspirando-se em análises

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ GONÇALVEZ, 2006.

sistêmicas que se aplicam a outros ramos da ciência) e foca-se no processo de urbanização em si, para tentar compreender suas nuances regionais e não em características comuns da população²⁰⁷, por exemplo. Assim, a perspectiva adota:

[...] uma abordagem sistêmica que inicia com a premissa de que mudanças estruturais em qualquer assentamento individual, não pode ser adequadamente explicado sem referência a uma mais ampla rede urbana regional ou sistema de espaços urbanos ao qual pertence²⁰⁸.

Aspectos que ressaltam particularidades da urbanização na região também se manifestam na discussão de 2 (dois) conceitos chaves relacionados a temática, quais sejam: o de "grandes projetos" (ou projetos de impacto) e o de "fronteira" urbana na Amazônia.

Quanto ao primeiro, Becker esclarece que a partir dos anos 1970 desencadeou-se no mundo uma espécie de nova revolução tecnológica que influenciou em aspectos basilares do processo acumulativo de capital. Como resultante de uma “nova forma de produção, corresponde a um novo nível de controle do território, bem como organização espacial da produção”²⁰⁹. Nessa nova realidade, a organização da atividade produtiva na forma de grandes projetos, assumiu um papel determinante.

Adotando critérios estabelecidos pela ONG Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais), a autora destaca que, para defini-los, além dos vultosos valores envolvidos (acima de 1 bilhão de dólares), há pelo menos 4 (quatro) outras características a serem consideradas: 1) uma escala gigantesca de construções, mobilidade de capital e de mão de obra; 2) implantação em locais quase sempre isolados, em enclaves e dissociados das dinâmicas locais; 3) conexão com forças econômicas que atuam globalmente e 4) surgimento de núcleos urbanos espontâneos, paralelos aos planejados e que expressam uma divisão da força de trabalho entre os considerados qualificados e os não qualificados²¹⁰. Essas características são bem perceptíveis na realidade das formações urbanas das

²⁰⁷ BROWDER & GODFREY, 1997.

²⁰⁸ [...] an urban systems approach, which begins with the premise that structural changes in any individual settlement cannot be adequately explained without reference to the larger, regional urban network or system of urban places to which it belongs. *In*: BROWDER & GODFREY, 1997, p. 15, minha tradução.

²⁰⁹ BECKER, 1990, p. 63.

²¹⁰ Idem

cidades que elencamos para servir de base empírica para o estudo aqui desenvolvido, como constataremos mais adiante.

Com relação à definição de fronteira urbana na Amazônia, a diversidade e complexidade das experiências também desafiam os contornos de teorias clássicas que, dentre outros entendimentos, explicitam esses espaços como uma espécie de estágio, fazendo parte de um processo linear em que estaria ocorrendo a adaptação de procedimentos produtivos mais arcaicos para mais novos e modernos; portanto, existindo em breves espaços de tempo. Após concluída essa etapa, haveria a sua incorporação ao modo de produção vigente em dado local, fazendo a “fronteira”, em si, desaparecer, transmutando-se numa realidade comum a dado momento histórico. No entanto, a fronteira urbana na Amazônia é bem mais complexa do que uma percepção assim tenta desenhar²¹¹.

Para entendê-la melhor e assim produzir uma conceituação mais próxima de sua realidade, é pertinente considerar 5 (cinco) características relativas as "fronteiras" (urbanas) na Amazônia, destacadas por Browder & Godfrey: 1) demográfico: denotando que há baixa densidade demográfica nessas fronteiras, mas uma alta taxa de crescimento urbano em razão da migração; 2) resultam de decisões políticas da nação: inúmeros agrupamentos são consequência direta da atuação estatal, nas suas diversas facetas institucionais, constituindo também diversas formas urbanas; 3) são apoiadas por uma base econômica extrativista: há diversas frentes produtivas, em geral de curtos ciclos (café, madeira, mineração, soja, dentre outras) em torno das quais surgiram diferentes dinâmicas econômicas, sociais e políticas; 4) são apoiadas e fortemente influenciadas pelos grupos sociais e procedimentos produtivos: há tanto os de base agrária, que implementam atividades incipientes e tradicionais agrícolas e de pecuária, bem como os de base corporativa, implementadas pelas grandes corporações, diretamente ou associadas ao Estado, não sendo necessariamente isoladas, quase sempre havendo uma mistura de ambas características com o desenrolar de suas trajetórias; e 5) servem como local de encontro de distintas culturas: em função da intensa migração e da existência de inúmeras comunidades e povos tradicionais, protagonizando uma diversificada experiência entre pessoas e hábitos²¹².

²¹¹ BROWDER & GODFREY, 1997.

²¹² Idem.

Essas diversificadas características, interagindo de forma cada vez mais intensa, numa extensa porção territorial, produzem diferentes tipos de assentamentos com diferentes características e perspectivas, o que demanda ter que considerar a fronteira então, como:

[...] uma continuidade ao longo de extensivas margens geográficas do espaço nacional em que diferentes grupos socioeconômicos coexistem. As interações entre esses grupos, frequentemente mediada pelas instituições estatais, produzem diferentes assentamentos ao longo da fronteira com suas próprias e específicas características sociais, que podem variar de lugar para lugar em vários aspectos: no grau de intensidade da capitalização e consumo de energia, na natureza da organização social e participação política, no impacto ao meio ambiente natural e na forma urbana. O sistema urbano que evolui com esses grupos dominantes, também irá variar em sua morfologia, funções e ligações com o mundo exterior. Por isso, a fronteira é um arranjo heterogêneo e fluido de espaços sociais.²¹³

Nessa fronteira urbana, é claramente perceptível a coexistência de processos modernos e tradicionais, de pequena escala e de larga escala, de conflitos entre o capital e o trabalho; todas estas impactando na formação das cidades e espacialidades. A fronteira urbana irá expressar essas contradições e, ao mesmo tempo, produzir várias “bolhas de atividades”²¹⁴. A despeito do diverso elenco de possibilidades de formação urbana nessas fronteiras, Browder & Goodfrey destacam 02 (dois) grandes padrões regionais: a populista e a corporativa, ambos refletindo diferentes tipos de racionalidades, organização interna e processo evolutivo.

A fronteira populista é uma forma espacial em que, inicialmente, predominam atividades autônomas e o autoemprego, motivados pela busca de recurso já descoberto, em fase de pesquisa e em relação ao qual há um relativo acesso equitativo, especialmente para os que primeiro chegam ao local. Um dos subconjuntos mais importantes desse padrão é a fronteira agrária, que denota uma agricultura independente, que se estende da pequena à média fazenda. Esses

²¹³ “[...] a socio spatial continuum along the extensive geographic margins of national space in which different socioeconomic groups coexist. The interactions between these groups, often mediated by state institutions, give different settlements on the frontier continuum their own specific social characters, which may vary from place to place in several respects: in degree of intensity of capitalization and energy consumption, in nature of social organization and political participation, in impact on the natural environment, and in urban form. The urban systems that coevolve with these dominant groups will also vary in their morphology, functions, and linkages to the outside world. Hence, the frontier is a heterogeneous and fluid array of social spaces.” *In*: BROWDER & GODFREY, 1997, p. 86, minha tradução.

²¹⁴ CASTRO, 2008.

agrupamentos evoluem de fronteiras extrativas de recursos, agregando-se frentes de atividade agrícola pioneira (em geral, para dar suporte aos trabalhos iniciais) até atingirem o patamar de centros municipais independentes, com status de município e se estabelecem como redes de serviços públicos e privados. O estágio final seria uma espécie de desintegração e colapso desse centro municipal, no caso de não haver um suporte, seja em novos recursos naturais ou em atividades produtivas especializadas (indústria), perdendo importância como provedores de serviços para novos centros que vão surgindo ao redor²¹⁵.

A outra espécie de fronteira (a que nos interessa mais diretamente) é a corporativa, que é centralizada e impulsionada por grandes projetos econômicos implantados na região, resultantes de uma associação entre o Estado, o capital nacional e o capital transnacional. Estão marcados por forte controle burocrático e esforço organizacional que as instituições estatais imprimem no bojo de projetos desenvolvimentistas. O trabalho nesse espaço é, majoritariamente, regulamentado; prima-se por contratos temporários, em razão da durabilidade do recurso e o acesso aos recursos naturais, que passa a ocorrer sob o forte controle dos empreendimentos. Uma grande quantidade de recursos é investido em infraestrutura para dar suporte aos empreendimentos, que envolve desde a implantação de plantas industriais, a construção de rodovias, ferrovias e de luxuosas vilas para abrigar altos funcionários que comandam as atividades, atraindo enormes quantidades de migrantes que, por sua vez, vão se estabelecendo em assentamentos informais que rapidamente surgem nos arredores²¹⁶.

Esses assentamentos também passam por um processo evolutivo que vai desde a implantação inicial das luxuosas vilas para os empregados de maior formação e o surgimento nos arredores de assentamentos irregulares, motivados por uma grande leva de migração, que abrigarão os trabalhadores de menor formação, prestadores de serviços mais simples para os grandes empreendimentos, que quase sempre crescem mais do que aquela primeira vila. A etapa seguinte seria a formação de municípios que podem, ou reforçar essa dicotomia, dando origem a formação de dois municípios originários de cada assentamento, ou a minoram, implicando na constituição de apenas um ente, que

²¹⁵ BROWDER & GODFREY, 1997.

²¹⁶ BROWDER & GODFREY, 1997.

englobaria os dois assentamentos. A retração pode ocorrer com a retirada da empresa ou retração de créditos financeiros e crise nos mercados, resultando num praticamente desaparecimento da dicotomia inicial, uma vez que a conurbação das duas áreas acaba dando origem a um único assentamento.²¹⁷

Embora seja possível distinguir os dois padrões (populista e corporativa), não significa que ocorram separadamente, sem contato ou sobreposição, ao contrário, não constitui uma relação necessariamente dicotômica, pois podem ocorrer sobreposições e misturas de características de ambos padrões, o que reveste essas fronteiras de maior complexidade ainda.²¹⁸

Numa escala hierárquica, ainda haveria 02 (dois) níveis acima: o de cidade secundária regional (constituindo-se de agrupamentos acima de 100 mil habitantes e dotados de centros comerciais) e o de centro metropolitano regional (com população acima de 1 milhão de habitantes, fortemente integrados ao sistema de cidades no Brasil e possuindo uma ampla rede de serviços, bancos internacionais, consulados estrangeiros e indústrias)²¹⁹.

É evidente que essas duas espécies de fronteiras não incluem todas as espécies de processos de urbanização que vem ocorrendo na Amazônia, contemporaneamente. Como já delineado, dentre outros, há ainda processos sustentados e motivados pela clássica lógica industrial, diretamente responsável pelo desenvolvimento da urbanização em grandes metrópoles da região, tais como Manaus e Belém; ou ainda processos impulsionados por sua localização estratégica ao longo dos principais rios que cortam a região e que, por servirem de entrepostos de uma parte e outra da Amazônia, também assistem o desenrolar de um outro tipo de urbanização. Ou ainda pode-se destacar outras forças impulsionadoras na urbanização, tais como a construção ou melhoramento de estradas e ferrovias e a constituição de assentamentos agrícolas, sejam os oficiais ou mesmo os privados. Contudo, as 02 (duas) espécies que destacamos aqui e, fundamentalmente, a corporativista, são responsáveis por frentes de expansão da urbanização que adquirem uma vitalidade e importância, diante dos desdobramentos das opções desenvolvimentistas adotadas na Amazônia, principalmente em sua porção oriental. Portanto, se revestem de uma importância

²¹⁷ Idem.

²¹⁸ Idem.

²¹⁹ Idem.

cada vez maior para o entendimento desse fenômeno, para a compreensão de suas especificidades e dificuldades e para qualquer tentativa de superá-las, no intuito de se criar as condições necessárias para a promoção do direito à cidade de forma mais igualitária.

Por sua vez, a discussão e aprofundamento em relação às características e desdobramentos da fronteira corporativa se reveste de particular importância para este estudo, afinal de contas, as duas cidades elencadas (Parauapebas, no Pará e Laranjal do Jari, no Amapá) são originárias de padrão fronteiriço deste tipo. Todos os elementos apresentados e discutidos aqui, relativos a esse tipo específico de fronteira urbana, podem ser claramente encontrados na formação daquelas duas cidades amazônicas, como teremos oportunidade de ver com detalhes mais a frente.

Um outro aspecto peculiar da urbanização na Amazônia é a importância assumida pelo trabalho informal na região, especialmente nas pequenas cidades. Castro destaca que numa economia baseada na extração de recursos naturais e que utiliza o processo migratório como política estratégica, no bojo de ação de ocupação da região, o mercado de trabalho formal revela-se insuficiente para atender às crescentes demandas²²⁰.

Há inúmeras manifestações de informalidade, envolvendo atividades como aquelas desenvolvidas diretamente no meio da floresta, na pesca marinha e fluvial, na fabricação de embarcações, no extrativismo e na agricultura, dentre outras. Essas atividades, nessas regiões envolvem consideráveis somas de recursos e constituem importantes fontes de rendas para a economia local e regional²²¹.

Por fim, como também consequência de todo esse elenco de particularidades, há maiores dificuldades para a implementação de instrumentos de políticas urbanísticas na região, como aquelas instituídas pelo Estatuto da Cidade e que, obviamente, deverão estar presentes na política urbana de boa parte dos municípios da região, ou seja, em seus planos diretores, visto que assim está determinado naquela lei nacional. Para Ana Cardoso, as especificidades da região impõem dificuldades para a implementação daquelas previsões legais, dentre as quais destacam-se: os espaços urbanos na Amazônia são marcados por uma

²²⁰ CASTRO, 2008.

²²¹ Idem.

grande extensão territorial; por diferentes formas de aglomeração (vilas, agrovilas e assentamentos rurais); há complexidade dos “fatos geográficos” decorrentes da existência de áreas de reserva (como ambiental, indígena, extrativista, etc.), de projetos de assentamentos agrícolas e da interferência de grandes empresas; há indefinição fundiária de muitos dos novos municípios por ainda não terem recebido o domínio de seu território dos poderes estadual ou federal; inexistência ou insuficiência dos cadastros existentes de imóveis urbanos, de infraestrutura instalada e de situação fundiária de imóveis rurais; percebem-se dificuldades em implementar a tributação por não ser esta uma prática aceitável, de transporte em decorrência da trafegabilidade de rodovias de terra, ou navegabilidade de rios, dificultando o acesso; há grande “distância social” existente entre habitantes das cidades mais antigas e de pequenas vilas, o que dificulta a participação popular; há forte dependência de repasses federais e dificuldades de efetivar parcerias com o setor privado; além de ser patente uma frágil capacidade administrativa e de atendimento do poder judiciário e do Ministério Público em muitas áreas dos municípios.²²²

Essas dificuldades, embora sejam majoritariamente geográficas, físicas e administrativas, evidentemente corroboram para o desencadeamento de outros tantos obstáculos sociais e, juntos, impõem dificuldades para edificação de cidades mais justas e salubres e para a eficácia de políticas públicas mirando esses fins; ou seja, são particularidades que tornam o espaço urbano ainda mais disputado em determinadas áreas, favorecendo aqueles que podem custear e se apropriar das melhores áreas. Assim, um efetivo direito à cidade encontra, nessas especificidades do espaço urbano amazônico, algumas dificuldades a mais para ser efetivado.

Por fim, todo o conjunto de particularidades que se sobressaem num debate de cunho mais teórico-conceitual em relação à urbanização na Amazônia sustentado por uma trajetória desenvolvimentista também com suas particularidades evidencia que se trata de um processo urbanizador próprio, que ganhou enorme impulso no final dos anos 1960, mas que já vinha desdobrando-se com uma certa intensidade desde os anos 1950 no Brasil. Ademais, também

²²² CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. *Possibilidades do estatuto da cidade para as cidades da Amazônia*. 2007.

evidenciam que as forças que impulsionam esse processo - que expressam uma conjugação de interesses econômicos, sejam nacionais ou internacionais - possuem uma percepção da região, essencialmente, como um grande depósito de recursos naturais e de produção de energia, ou seja, uma grande poupança de insumos para o processo produtivo capitalista, comandado pelas regiões mais desenvolvidas do país e do planeta.

2.3

Contradições e limitações como legados

É fato que não representa nenhuma novidade as particularidades do *modus operandi* dos interesses econômicos instalados na região, discutidas anteriormente, visto que outras regiões do país já testemunharam a ação desses grupos (ou assemelhados) em outros momentos históricos. Contudo, o que parece ser próprio (ou bastante acentuado), nesse caso em particular, é a demonstração de que o processo exploratório é a prioridade absoluta, para o qual todos esforços e as devidas condições precisam ser assegurados, mirando garantir resultados imediatos e do modo mais lucrativo possível.

Ainda que vilas e assentamentos sejam previamente concebidos e instalados, sempre o são como uma condição: servir quase que exclusivamente como “base logística” para aquela atividade exploratória. Um “tratamento” similar é dispensado para aqueles agrupamentos urbanos que vão surgindo a partir da evolução de pequenos vilarejos, localizados no entorno de grandes empreendimentos. Assim, o processo de urbanização, em geral, ocorre como é possível, já que é inevitável e seu *locus* serve para abrigar um exército de reserva de mão-de-obra que também precisa estar disponível; ou seja, o planejamento dos desdobramentos da urbanização e a preocupação com sua durabilidade e sustentabilidade são irrisórios, dentre o elenco de prioridades.

Essas constatações resultam não apenas da análise de planos e ações governamentais prévios a uma dada atividade exploratória, mas, fundamentalmente, pela constatação da situação caótica que se instala em determinadas regiões, quando as motivações econômicas que impulsionaram um dado processo de urbanização encontram um limite ou passam a se demonstrarem

inviáveis. As consequências quase sempre têm sido as mesmas: longos períodos de depressão econômica em razão da falta de alternativas, tais como outras atividades especializadas ou industrializadas (porque não foram concebidas e implementadas) ou a falência desses assentamentos/cidades.

Uma outra constatação inevitável é que as forças autoritárias e elitistas - que impulsionaram a ação estatal na condução de uma verdadeira ocupação da região amazônica, tornadas possíveis (e facilitadas) por um "Estado de exceção" - foram financiadas e serviram como um canal de transmissão de interesses privados, que deixaram suas marcas na região e são perceptíveis no processo de urbanização que vem ocorrendo. Aspectos que vão desde a dicotomização/elitização do espaço urbano, fragilidades fiscais e administrativas de inúmeros municípios, facilidades e incentivos fiscais para alguns poucos (benesses patrocinadas pelo Estado e custeadas pela coletividade pública) e a proliferação de uma ideologia desenvolvimentista; dentre outros tantos aspectos, são resultantes da chamada "urbanização desarticulada" que, conforme argumentamos, caracteriza o processo de urbanização da região.

Por sua vez, não se trata apenas de aspectos que constituem um "legado" deixado pelo regime autoritário, mas de uma lógica própria que serviu de impulso inicial aos empreendimentos e que se perpetua, somada a um conjunto indesejável de limitações à ampliação de políticas equitativas, estendendo seus efeitos até os dias de hoje. Essa é uma constatação irresistível, diante do fato de que, após a abertura política e advento das políticas desenvolvimentistas na região propostas por governos civis, todas aquelas velhas contradições provocadas e sustentadas pelo regime autoritário tiveram seguimento e, em alguns casos, foram até aprofundadas; as elites que as sustentavam permaneceram no poder e seus negócios, a despeito dos efeitos deletérios que possam ter provocado anteriormente, especialmente para a constituição de um mosaico social contraditório e desigual, continuaram a ser impulsionados e multiplicados. Os governos poderiam ser novos e propalar os "novos tempos", mas as práticas políticas, econômicas e sociais revelariam que a região seguiria a provar e perpetuar "mais do mesmo".

Dentre outros desdobramentos deletérios, no início dos anos 2000, já em pleno governo civil, era possível identificar uma enorme dependência que os

assentamentos urbanos possuíam em relação aos empreendimentos instalados no bojo das medidas autoritárias que impactaram a região e, por sua vez, da maior ou menor disponibilidade do recurso natural em processo de exploração. Ou seja, aquelas cidades que nasceram ao redor e motivadas pela exploração de determinado recurso natural, seguiam com o mesmo grau de dependência, inexistindo, por exemplo, a constituição de frentes alternativas e mais eficazes de desenvolvimento econômico. Essa situação constitui para essas cidades e para as instituições estatais, em geral, uma verdadeira “camisa de força”, pois, agora em ambiente democrático, teriam, em tese, a missão de fomentar realidades político-sociais mais justas, mas se vêem impossibilitadas de serem exitosas nesse intento. Esse impasse denuncia um gritante enfraquecimento do Estado na região.

Assim, embora não tenhamos mais a forma de um Estado autoritário, pois teríamos assegurado garantias políticas e democráticas, a lógica empresarial/econômica e seus desdobramentos sociais levados à região no período anterior estava se reproduzindo por lá todos os dias e vinham ajudando a assegurar os objetivos financeiros daqueles grupos que se beneficiaram quando da sua instalação (e que por isso prestaram apoio político ao regime).

Fica também evidenciado que se trata de uma urbanização frágil em termos de sustentabilidade econômica e perenidade temporal, visto que todo o esforço é canalizado para viabilizar o processo exploratório dos recursos naturais. A própria lógica que move a busca de novos focos exploratórios, associados à vastidão do território e a necessidade de ter disponível bolsões de mão-de-obra, corrobora para a percepção dessas discontinuidades como sendo, de certa forma, necessárias pelo menos do ponto de vista de quem ganha algo com isso, ou seja, os empreendedores e os agentes estatais. Por sua vez, com o esgotamento do recurso e o colapso de determinadas cidades, fica pra trás não apenas um rastro de enormes passivos ambientais, mas também grandes quantidades de esforços pessoais e frustrações coletivas, representando desperdícios em vários aspectos.

Cabe destacar que a vastidão territorial e diversidade de políticas/estratégias que foram desencadeadas na região, como era de se esperar, impulsionaram variados processos de urbanização, com diferentes efeitos em termos de expansão urbana em determinada porção territorial; cada um podendo ser identificado através de seu respectivo "motor" desenvolvimentista. Mesmo que

não seja exato afirmar que cada área impactada seja objeto de apenas uma exclusiva força desenvolvimentista/urbanizadora, é possível aferir que algumas sejam as fundamentais para determinada porção territorial. Assim, identificamos 03 (três) grandes frentes na região: uma mineral e de extração de matéria-prima, uma agrícola e outra de moderna indústria. A primeira atua, fundamentalmente, na chamada Amazônia oriental, com impactos principalmente no Pará (e também no Amapá e parte do Maranhão, que faz parte da "Amazônia legal"), a segunda com base, fundamentalmente, em Rondônia (mas com impactos no Acre e na parte do Mato-Grosso que faz parte da chamada "Amazônia Legal") e a última com base no Amazonas.

Cada uma dessas grandes forças urbanizadoras provoca efeitos diversificados. Assim na Amazônia oriental, principalmente no estado do Pará, o crescimento populacional e a urbanização vêm ocorrendo majoritariamente em cidades localizadas no entorno de grandes projetos instalados no local, em detrimento de perda em importância da capital (Belém) que vem testemunhando uma diminuição na proporção da população estadual ao longo dos anos. A segunda vem causando um efeito parecido, ou seja, vem provocando um maior crescimento da população nos municípios do interior em detrimento da capital (Porto Velho), contudo motivado pela maior proximidade (territorial e cultural) dos originais imigrantes que se estabeleceram em pequenas e grandes propriedades ao longo das estradas abertas no processo de colonização já discutido. Por fim, o Amazonas, com um pólo industrial de alta tecnologia instalado em Manaus (a Zona Franca de Manaus), vinha atraindo imigrantes para a sua capital, onde sua crescente população vem se concentrando, majoritariamente, e onde também vem ocorrendo maior expansão urbana.

Por fim, é possível vislumbrar que as dificuldades que o Estado tem em nortear de forma coerente as frentes de urbanização - em função de não haver uma política uníssona, já que também precisa administrar inúmeras lógicas fronteiriças, resultam da também diversidade de empreendimentos e lógicas exploratórias implantadas na região - certamente implicam em enormes dificuldades para implementar as políticas públicas e respectivos instrumentos que mirem assegurar o direito a cidade nessas fronteiras, por meio de políticas públicas, como aquelas que buscam garantir maior participação nas decisões

pertinentes, através dos mecanismos de democracia participativa. Isso porque, conforme já discutimos anteriormente, para a materialização desse intento é determinante que se faça o enfrentamento de aspectos que constituem em lógicas fundantes desse processo expropriatório, que vêm se reproduzindo na região.

Portanto, um “adversário” a ser enfrentado, no intento de promover o espalhamento do direito à cidade na região, será o próprio Estado, em sua faceta empreendedora/planejadora, fundada no período autoritário. Assim, é possível que tenhamos uma aparente e esdrúxula situação em que se digladiariam, de um lado as instituições estatais incentivando e criando condições econômicas, políticas e legais para a continuidade e aprofundamento de uma lógica exploratória que poderá ameaçar as bases do direito à cidade e, numa outra frente, outros agentes estatais, buscando (em tese) promover instrumentos urbanísticos, dirigidos a regular e limitar a ação do empreendedor privado e de agentes estatais, mirando com isso democratizar os processos de tomadas de decisão e pretensamente assegurar o direito à cidade para o conjunto de cidadãos.

Esse processo de disputa política fica ainda mais complexo se considerarmos que a sociedade civil ainda precisa ser incluída na análise e que ela poderá se aliar tanto de um lado como de outro, dependendo do objetivo que se perceba ser o mais urgente em dado momento, ou seja, o de promover a democratização dos benefícios da precária urbanização em curso ou o de aprofundar e acelerar o processo de desenvolvimento econômico que, conforme demonstra a trajetória analisada sobre a região, beneficia diretamente (e fundamentalmente) os agentes econômicos. Ademais, haveria ainda que considerar o grau de isenção do agente estatal, seja atuando numa frente ou noutra; havendo grande possibilidade de redundar na conclusão de que, na verdade, podem estar atuando meramente como promotores do agente econômico e não como “árbitro” isento dos agentes e dos interesses em disputa, conforme ditam as normas legais e apregoa o discurso oficial.

Esses e outros aspectos serão motivo de discussão mais a frente quando, diante de novos elementos a serem acrescentados nesse estudo, buscaremos aprofundar o detalhamento de algumas contradições e assim destacar elementos que nos servirão como parâmetro para identificar os grandes desafios que se

erguem no espaço urbano amazônico para a consecução do direito à cidade, por meio da democracia participativa.

Assim, no capítulo seguinte, exploraremos com profundidade a realidade das duas cidades elencadas para servir de amostra empírica nesta análise, ou seja, Parauapebas (no Pará) e Laranjal do Jari (no Amapá), ambas localizadas na porção oriental da região amazônica, fortemente impactadas por grandes projetos econômicos de exploração mineral/extração de matéria-prima.

A Formação de Parauapebas e Laranjal do Jari e o direito à cidade

Os grandes projetos econômicos têm sido uma tônica na região amazônica, principalmente após o regime militar e o respectivo processo de promoção do desenvolvimento através de políticas intervencionistas em que, como vimos, buscava aliar capitais internacionais a nacionais (instalados, fundamentalmente, na região sul e sudeste), sob a orquestração do Estado nacional. Ademais, essa vem sendo uma estratégia adotada, principalmente, na porção oriental da região, onde têm sido feitas crescentes descobertas de jazidas minerais. O foco desses grandes projetos é a implantação de plantas industriais para a extração e (em alguns casos) beneficiamento de minerais e matéria-prima ou a implantação da demandada infraestrutura logística para torná-los viáveis.

Nessa porção oriental da Amazônia, a maioria dos empreendimentos busca aproveitar o potencial mineral já descoberto ou as enormes extensões de terras "disponíveis" para a implantação: de florestas plantadas, fazendas de gado ou de grandes extensões de monoculturas e, é claro, construir ferrovias, rodovias, cidades-empresas e hidrelétricas.

É cada vez mais comum presenciar pequenas localidades que, "do dia para a noite", se vêem tomadas por enormes contingentes migratórios, atraídos por oportunidades e promessas de empregos, protagonizam taxas de crescimento sem precedentes e transformam-se em cidades ou, pelo menos, adquirem algumas de suas características, já que é também comum o fato de que estas não conseguem atender a crescente demanda por serviços públicos e de melhorias da infraestrutura, visto que são marcadas por uma original incipiência nesses aspectos e o crescimento ocorre numa velocidade tal que se torna praticamente impossível atender as demandas por políticas e serviços, de uma maneira adequada.

Em termos gerais, essas características são cada vez mais presentes nos processos urbanísticos que vêm conformando "cidades" na Amazônia oriental e, sem sombra de dúvida, constitui-se em um enorme obstáculo para o usufruto de

um direito à cidade nesses locais, segundo o debate já feito no primeiro capítulo. Afinal de contas, aparentemente, há enormes distorções e contradições, muito poder nas mãos de poucos e enormes contingentes populacionais empobrecidos e que se tornam cada vez menos foco de prioridade.

Esse é um processo que constitui já uma verdadeira opção estratégica com vistas a promover o desenvolvimento desta parte da região. A cada ano, novos investimentos são previstos, novas licenças para pesquisas de novas lavras são concedidas e novos empreendimentos vêm se instalando, trazendo consigo toda a gama de impactos e transformações semelhantes aos já mencionados, nos fazendo crer que se trata de uma tendência a se espalhar com ritmo cada vez mais intenso na região. Nesse sentido, a análise comparada de cidades que já experimentam esse processo nessa porção territorial poderá não somente ajudar a compreender os fenômenos urbanos resultantes, como também perfazer algumas generalizações atinentes para, dentre outras possíveis aplicações, contribuir com o planejamento de ações e políticas públicas mirando o enfrentamento de obstáculos que se levantam para que o direito à cidade seja efetivo nesses locais.

Diante dessas impressões gerais, elencamos (02) duas cidades que vêm passando por processos com as características descritas acima para procedermos uma profunda análise e confrontação, localizadas na Amazônia oriental (no Pará e no Amapá). Ademais, decidimos pelas duas cidades mirando produzir um contraste, visto que, embora estejam sob a égide do mesmo fenômeno, à primeira vista ressaltam algumas particularidades, tais como: entraram efetivamente nessa "estrada" em momentos diferentes (uma no início do período autoritário no país e outra ao seu final), uma teve as ações iniciais de grande projeto diretamente implementado pelo próprio Estado e a outra por empresa multinacional, com suporte estatal e uma contribui com a esfera estatal local (município) através de forte incremento de sua receita e a outra recebe essencialmente o ônus e os efeitos colaterais do empreendimento.

O objetivo é, com foco numa das facetas do processo de urbanização - que se alastra de forma praticamente descontrolada atualmente (impulsionado pela mineração e extração de matéria-prima, na parte oriental da Amazônia), constituindo-se num dos principais motores de atração de imigrantes e expansão urbana no local, na medida em que envolve crescente quantidade de cidades e

localidades - buscar identificar, dentre outros aspectos, as suas trajetórias, o contexto em que os grandes projetos instalaram-se no respectivo local, os desdobramentos desses empreendimentos, o respectivo impacto sobre as cidades e a evolução das suas condições sociais e econômicas para, ao final, aferir se as particularidades desse fenômeno impõem dificuldades adicionais aos mecanismos de democracia participativa, com vistas a assegurar o direito à cidade aos habitantes locais.

3.1

A cidade de Parauapebas

A cidade de Parauapebas expressa bem as características de algumas cidades da Amazônia oriental que vivenciam uma verdadeira explosão demográfica que atinge a região Amazônica, impulsionada por concentrações urbanas provocadas por grandes projetos econômicos, mirando a exploração de recursos naturais, voltados à exportação para grandes mercados consumidores internacionais; no bojo de uma estratégia capitaneada pelo Estado brasileiro. Como vimos, essa porção territorial protagoniza uma expansão urbana nos moldes de uma "fronteira corporatista".

Embora Parauapebas tenha surgido oficialmente em 1988, quando foi emancipada, sua trajetória está intimamente ligada a cidade de Marabá, da qual fazia parte. Assim, para o melhor entendimento dos desdobramentos que levaram ao seu surgimento, faz-se necessário um breve resgate da trajetória desta outra cidade.

Marabá fica localizada a cerca de 500 km da capital do estado do Pará, na sua região sudeste, na confluência de 02 (dois) importantes rios da região: o Itacayúnas e o Tocantins. O agrupamento urbano que deu origem à cidade foi resultado do processo de exploração da borracha, após o ano de 1894, provocado pela descoberta de árvores de caucho, que produzia um látex de mais baixa qualidade que a seringueira. Comerciantes e exploradores do produto também lançaram mão do aviamento como modelo de relação produtiva neste local.²²³

²²³ A região onde surgiu a cidade de Marabá já havia sido palco de anteriores tentativas de ocupação, muito parecidas com aquelas ocorridas em outras áreas da Amazônia. Assim, houve

Marabá ganhou força por sua localização estratégica, no encontro dos rios Itacayunas e Tocantins²²⁴ que a liga a Belém do Pará, por onde o látex produzido era enviado de barco, para em seguida ser exportado. O crescimento dos negócios também resultou no crescimento das reivindicações da elite local por maior autonomia política, resultando na emancipação e constituição do município de Marabá em 1913, desmembrando-se do município de São João do Araguaia²²⁵.

A região também foi fortemente afetada pela queda dos preços do produto no final dos anos 1910. Contudo, essa primeira crise não representou o fim do crescimento migratório em Marabá, visto que a cidade rapidamente viu surgir novos ciclos extrativistas no seu entorno. Desta vez os produtos impulsionadores foram a Castanha do Pará²²⁶ (atualmente conhecida como Castanha do Brasil) e diamantes. As novas atividades atraíram grande quantidade de imigrantes entre 1920 e 1960, impulsionando significativas transformações no local.

Em meados dos anos 1950, Marabá respondia por cerca de 60% de toda a castanha exportada pela região norte. Esse momento marcou o auge deste ciclo econômico na região e permaneceu como o principal produto exportado até o início dos anos 1970, provocando também impactos na estrutura social e de poder político na cidade. Assim, algumas famílias beneficiaram-se dos ganhos auferidos com a atividade extrativista e de benesses oriundas do apadrinhamento com

investidas de exploradores franceses e de colonos paulistas (bandeirantes), tentando aprisionar índios e encontrar riquezas minerais ainda no início do século XVII, tentativas de fixação por parte de religiosos, a tentativa de fixação de uma sede de capitania, a de São João das Duas Barras. Por fim, no final do século XIX, fixaram-se no local alguns familiares, acompanhando o coronel Carlos Leitão que fugia de conflitos políticos no bojo de guerrilhas que vinham ocorrendo no norte de Goiás (atualmente constituindo parte do Estado de Tocantins). Foram esses colonos e seus funcionários que teriam encontrado as primeiras árvores de caucho na região. In: PREFEITURA DE MARABÁ. *História de Marabá*. Site da Secretaria de Turismo (SETUR). 2010.

²²⁴ O primeiro agrupamento surgiu cerca de 8 km do rio Itacayunas e foi originalmente chamado de "Burgo de Itacayunas", no ano de 1894. Contudo, com a descoberta do caucho e mirando adquirir uma posição mais estratégica para o escoamento e comercialização do produto (no encontro dos dois rios), o agrupamento mudou-se para este local e desde então passou a catalisar vários fluxos de atividades econômicas que passaram a ocorrer ao longo dos rios e mata adentro. In: PREFEITURA DE MARABÁ, 2010.

²²⁵ NUNES, Débora Aquino & TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair. *(Sobre)vivências ribeirinhas na orla fluvial de Marabá-Pará: agentes, processos e espacialidades urbanas*. Novos Cadernos NAEA. 2012. v.15, n. 1, p. 209-238.

²²⁶ No final dos anos 1920, Marabá se tornou o maior produtor mundial de castanha, com uma produção que ultrapassava 60.000 hectolitros e os principais centros consumidores do produto eram: Inglaterra, Alemanha, EUA e o sudeste brasileiro. Já a extração de diamantes iniciou no final dos anos 1930 e chegaram a superar (em importância econômica) a economia da castanha entre o final dos anos 1930 e meados dos anos 1940. Cf: ALMEIDA, José Jonas. *A cidade de Marabá sob o impacto dos projetos governamentais*. São Paulo, 2008. 273 f. Dissertação de mestrado (História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.

ocupantes de cargos estatais.²²⁷ Via de consequência, algumas dessas famílias ascenderam ao poder local, ganharam influência estadual e impuseram seu poder econômico e político, em detrimento de segmentos sociais como indígenas, pequenos produtores rurais e extrativistas.

Nesse processo, foi determinante a relação de barganha política mantida entre famílias - que passaram a dominar a extração, o comércio e o transporte da Castanha do Pará - e grupos políticos que se revezavam no poder estadual. Um efeito imediato foi um paulatino processo de transferência de terras públicas para o domínio daquelas famílias, iniciado por volta dos anos 1920, materializado através da permissão de compra de terras devolutas (lei 1.741/1918), pela introdução do aforamento perpétuo de terras devolutas para particulares (lei 1.947/1920) e de uma espécie de arrendamento.

A prática do aforamento perpétuo ganhou grande impulso a partir dos anos 1950, com a regulamentação do instrumento e por se mostrar atrativa aos castanheiros. A partir de 1953, com a criação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), houve algumas iniciativas mirando a introdução de atividades produtivas mais "racionais" na região, (dentre outras, a pecuária intensiva e frentes de industrialização de matéria-prima), despertando ainda mais a atenção de especuladores e grandes proprietários de terras e provocando mais intensa fixação dos imigrantes no local.

Assim, Marabá passou a adquirir contornos mais definitivos de uma cidade, e uma elite²²⁸, que estendia seus tentáculos por todo o processo produtivo da castanha (controle das terras²²⁹, do transporte e do comércio), formou-se na região, lançando mão dos mais variados recursos para sustentar seu poder;

²²⁷ Na época, ocorreram inúmeros processos de grilagem de terras, ameaças e crimes praticados para expulsar e/ou intimidar possíveis resistências à consolidação do poder dessas elites em formação.

²²⁸ Entre os anos 1920 a 1940 os castanhais foram dominados pela família do secretário de governo Deodoro de Mendonça e seus parentes, já a partir de 1950 ganhou proeminência a família Mutran, que era descendente de árabes, fizeram riqueza durante a economia da castanha, ascenderam ao poder político, elegendo vários membros da família para cargos locais (principalmente prefeitos e vereadores), ao mesmo tempo em que eram apoiadores regulares de grupos políticos que governavam o estado do Pará e dos quais recebiam apoio e suporte para suas atividades. In: EMMI, Marília Ferreira. *Os castanhais do Tocantins e a indústria extrativa no Pará até a década de 60*. Paper NAEA 166. 2012; EMMI, Marília Ferreira & MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. *Crise e rearticulação das oligarquias no Pará*. Revista Instituto de Estudos brasileiros. São Paulo, 1996.

²²⁹ Entre 1955 a 1966 foram concedidos 252 aforamentos no Pará, dos quais 168 foram feitos em Marabá In: EMMI, 2002; EMMI & MARIN, 1996.

incluindo o uso aberto da mais pura violência (que ia desde expulsões de famílias e comunidades inteiras, até assassinatos). Na época, a região do sudeste do Pará, e muito particularmente, o município de Marabá passou a ser conhecida como a mais violenta em relação aos conflitos rurais no Brasil e da mesma forma que os atos de crua violência "causavam espécie" e indignação, o mesmo ocorria com a cada vez mais patente complacência e/ou cumplicidade de autoridades policiais, políticas e judiciárias.

A despeito de todo esse acirramento, nesse primeiro período (até 1960), o espaço urbano jogou um papel determinante. A urbanização ocorreu, fundamentalmente, na chamada região do pontal, ou seja, na faixa de terra que fica na confluência dos rios Tocantins e Itacayunas. A região concentrava inúmeras casas germinadas, comércios, o porto e casas de diversão. A região crescia como resultado de sua localização estratégica; contudo, também sofria com as constantes cheias que atingiam a região²³⁰.

Em 1960, a população do município atingiu 20.089 habitantes, com uma taxa de urbanização de 43,66% e, na contramão de outros municípios do chamado "médio Tocantins", progredia adquirindo novos serviços, com a construção de escolas, hospitais, construções em geral espalhando-se por toda a cidade e com o asfaltamento de algumas de suas principais vias. Um crescimento que expressava as contradições das atividades econômicas locais, com suas elites ganhando força e apropriando-se da cidade. A resistência a esse processo de apropriação da riqueza na região ocorria em pequena proporção, dada a ausência de organização dos explorados e a sazonalidade das atividades. Já os que esboçavam algum tipo de resistência também temiam tornarem-se vítimas da violência e dos desmandos.

A partir dos anos 1960, o município de Marabá passou por transformações cruciais, provocadas por mudanças ocorridas em algumas atividades produtivas que já vinham sendo desempenhadas, e principalmente, pela introdução de outras. Ganhou importância a atividade pecuária, corroborando ainda mais para a pressão sobre a propriedade da terra no local. No final dos anos 1960, de um total de 70

²³⁰ Até 1955, o agrupamento foi atingindo com 5 grandes enchentes e a que ocorreu em 1946, chegou a atingir terrenos mais distantes localizados até 4 metros acima do nível mais alto dos rios. In: ALMEIDA, 2008.

mil cabeças de gado do rebanho do estado do Pará, Marabá contribuía com 51 mil cabeças²³¹.

No início dos anos 1960, o município passou a receber maior atuação também por parte das instituições bancárias, ciosos de assenhorar-se da lucrativa economia da castanha e da crescente importância da pecuária. As diversas linhas de crédito oferecidas aos produtores promoveram maior autonomia ao comércio local, mas também fez aumentar o nível de endividamento e a concentração fundiária, visto que eram as propriedades que serviam como garantias para grande maioria das transações efetuadas com os bancos.

Paulatinamente o município foi também interligando-se por terra a Belém. Em 1969, foi construída a PA-070 que possibilitou a interligação com a rodovia Belém-Brasília. Em 1971, um dos trechos da Transamazônica, que atravessava o município de Marabá, foi liberado para o tráfego, permitindo a sua ligação com outros municípios vizinhos e, em 1972 já era possível trafegar até Altamira (no rio Xingu) e Itaituba (no rio Tapajós)²³². A interligação por via rodoviária facilitou o acesso ao município e provocou o crescimento da imigração proveniente, principalmente, do nordeste e regiões mais centrais do país.

Outro fator desencadeador de inúmeros desdobramentos na região foi a Guerrilha do Araguaia que ocorreu nos arredores da cidade e que a utilizou como um ponto de apoio²³³. Entre os anos de 1972 a 1974 a região assistiu a uma agressiva ação de repressão ao movimento guerrilheiro e um dos mecanismos institucionais decorrentes foi a decretação de Marabá como "Área de Segurança Nacional" em 1970²³⁴, situação que perdurou até o fim do regime militar, em 1985. A vasta e constante presença de militares no município, aliada a sua nova condição institucional, comunicava uma certa estabilidade política e era explorada por aqueles interessados em atrair investimentos e aventureiros para empreendimentos econômicos.

²³¹ VELHO, Otávio. *Frentes de expansão e estrutura agrária: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

²³² VELHO, Otávio. 2009.

²³³ Tanto os guerrilheiros que já haviam instalado-se na região em meados dos anos 1960, quanto as forças de repressão do estado brasileiro, lideradas pelo exército, necessitavam de inúmeros serviços e suportes instalados na cidade para as ações que empreendiam nos arredores. Cf: PEIXOTO, Rodrigo Corrêa Diniz. *Memória social da guerrilha do Araguaia e da guerra que veio depois*. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém, v. 6, n. 3, p. 479-499, 2011; VELHO, Otávio, 2009.

²³⁴ Foi declarada pelo decreto-lei nº 1.131/1970.

Porém, o grande motor das mudanças que atingiram a região tem sido a implantação de um gigantesco projeto de exploração mineral, motivado por descobertas já feitas no final da década de 1960, na Serra de Carajás (localizada ao sul da sede do município e avaliada como sendo a maior reserva mineral do mundo). Estima-se que a exploração dos minerais poderia prolongar-se por até pelo menos 400 anos. Assim, em razão de haver outras jazidas espalhadas nessa porção territorial (a Amazônia oriental) e diversas vantagens comparativas que o local oferecia para o desenvolvimento de atividades econômicas relacionadas, no início dos anos de 1970 foi concebido um amplo programa para extração integrada e agregação de valor aos minerais descobertos: o Programa Grande Carajás (PGC).

Após frustradas tentativas em estabelecer parceria com uma empresa americana, entre 1977 a 1978, o governo decidiu que a Companhia Vale do Rio Doce (uma então empresa estatal federal), que já explorava minério na região de Minas Gerais, conduziria, sozinha, o empreendimento de uma das principais frentes do programa, ou seja, o de extração de ferro da Serra de Carajás. Contudo, o PGC era bem mais abrangente e constituía um vasto conjunto de empreendimentos que envolvia a extração e beneficiamento de vários ramos mineralógicos, atividades agropecuárias e siderurgia, dentre outros; abrangendo uma área que correspondia a cerca de 10% de todo o território nacional, distribuída entre os estados do Pará, Maranhão e Tocantins.²³⁵

²³⁵ O PGC previa atuação em 04 (quatro) segmentos: o minero-metalúrgico, o de reflorestamento, o de agricultura, o de pecuária, além da mina de Ferro da Serra de Carajás e as consequentes obras de infraestrutura para viabilizá-lo (ferrovia, porto, rodovia, planta industrial, *company town* e usinas de beneficiamento do minério). Dentre os principais empreendimentos do Programa Grande Carajás, destacam-se: a construção da hidroelétrica de Tucuruí, concebida para fornecer a energia elétrica necessária para os inúmeros empreendimentos a serem implantados na região; planta industrial para extração de bauxita em Trombetas; plantas industriais para produção de alumínio pela Albrás e alumina pela Alunorte, ambos no estado do Pará e ainda outra planta industrial em São Luís para produzir alumínio e alumina pela Alcoa, todas empresas criadas em consórcio com o capital estrangeiro (notadamente o japonês); construção de uma hidrovía de cerca de 2 mil km, para servir de via alternativa e mais barata para o escoamento de inúmeros bens produtivos; projeto de extração de madeira e reflorestamento, mirando suprir a enorme demanda de carvão vegetal para utilização de projetos metalúrgicos; implantação de agricultura de larga escala, para produzir principalmente grãos, "pellets" de mandioca (para produzir ração), borracha e álcool; e, implantação de pecuária semi-intensiva (migrando para intensiva), mirando produzir cerca de 1.300 toneladas de carne ao ano. In: PINTO, Lucio F. *Carajás o ataque ao coração da Amazônia*. Editora Marco Zero. Rio de Janeiro, 1982; HALL, Anthonny L. *Developing Amazonia. Deforestation and social conflict in Brazil's Carajás Programme*. Manchester University Press. New York, 1991.

Para dar suporte ao programa, mirando atrair interessados em investir na região, foi criado um amplo sistema de incentivos fiscais, facilidades de concessão de créditos, subsídio em energia elétrica, garantia de infraestrutura para as principais demandas em termos de logística (ferrovia, rodovias, portos para escoamentos, dentre outros) e, ainda, alguns incentivos "não oficiais", tais como uma frouxidão no controle da poluição e do desmatamento e disponibilidade de mão-de-obra barata.²³⁶

A interligação por terra foi acentuada com as demandas geradas pelo Projeto. Desse modo, foi construída a PA-275 que fazia a ligação da Serra de Carajás com o município de Eldorado dos Carajás, conectando-se com a BR-155 e permitindo assim a ligação da área de extração mineral com Marabá. Também foi construída a Ferrovia de Carajás, ligando a Serra de Carajás à Marabá e ao porto de escoamento localizado em São Luiz do Maranhão. Essas interligações e o impulso econômico provocado pela disponibilidade de crédito, impulsionou ainda mais a corrida pela propriedade da terra no local.²³⁷ Por sua vez, a maior autonomia local resultou no espalhamento, fixação da população e provocou o surgimento de inúmeros bairros, ao longo de extensões territoriais onde havia maior movimentação de pessoas, circulação de mercadorias e eram livres da ocorrência de inundações.

Essa intensificação, ainda nos anos 1970, levou os dirigentes da cidade e do governo federal a formularem planos para a construção de uma "Nova Marabá", uma cidade planejada, que seria dotada de melhores serviços urbanos e voltada para o atendimento das demandas geradas pelos "novos tempos". Contudo, a partir de 1981, o projeto passou a enfrentar dificuldades financeiras e áreas do projeto foram invadidas, comprometendo a ocupação nos moldes em que fora previamente planejado e neste mesmo ano a responsabilidade pela execução do programa foi transferida para o município que, sem condições efetivas de seguir com as obras e assegurar uma ocupação ordenada, comprometeu os objetivos que deram nascimento ao projeto.

²³⁶ PINTO, 1982.

²³⁷ EMMI & MARIN, informam que em 1981 as propriedades de 1.000 ha ou mais já representavam cerca de 1/3 do total, contra uma proporção de 1/4 que representou em períodos anteriores. *In*: EMMI & MARIN, 1996.

Em 1976, foram fechados os procedimentos burocráticos para iniciar a construção da ferrovia de Carajás, com as obras sendo efetivamente iniciadas em 1982. Nesse mesmo ano iniciaram as obras de infraestrutura do "Núcleo Urbano de Carajás", uma cidade-empresa (*company town*²³⁸) a ser construída no alto da Serra de Carajás, planejada para abrigar os principais funcionários que iriam trabalhar na extração de minério na Serra de Carajás. Em 1986, o núcleo urbano já estava em condições de ser habitado.

Paralelo a essas obras, a empresa responsável pelo empreendimento, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), iniciou a construção de um outro agrupamento urbano, localizado às margens da PA-275, nas proximidades do Rio Parauapebas, em antigas áreas que pertenciam a castanhais aforados aos tradicionais proprietários da região²³⁹. Este núcleo urbano seria bem mais modesto em termos de infraestrutura e era destinado a abrigar os demais trabalhadores envolvidos nas atividades de infraestrutura da mina de ferro, sejam os vinculados a CVRD, sejam os ligados às companhias que prestavam serviço para aquela. Em pouco tempo, um núcleo urbano, que tinha sido projetado para abrigar cerca de 5 mil pessoas, foi ocupado por uma multidão de imigrantes, assistindo sua população alcançar cerca de 20 mil pessoas, já nos primeiros anos da década de 1980. Esse núcleo urbano foi o embrião do surgimento da cidade de Parauapebas, distante cerca de 170 km ao sul da sede de Marabá.²⁴⁰

A CVRD também iniciou a construção de alguns equipamentos urbanos e públicos, tais como escola, delegacia de polícia, hospital e prédios para a administração local. Essas intensas atividades provocaram transformações na cidade e uma significativa diversificação da atividade produtiva e, por sua vez, no

²³⁸ O termo *company town* refere-se a um padrão de vilas/cidades construídas por inúmeros empreendimentos de grande porte, localizados em áreas distantes e com necessidade de propiciar condições mínimas de conforto para seus funcionários, para então garantir sua permanência nesses locais remotos. *Company towns* estão quase sempre associadas a grandes empreendimentos na Amazônia que envolveram atividades como a construção e manutenção de hidrelétricas, projetos de mineração e florestais, dentre outros.

²³⁹ Em 1982 a Companhia Vale do Rio Doce adquiriu terras pertencentes a antigos proprietários de castanhais na região para a construção de um núcleo urbano mais modesto e destinado a abrigar funcionários envolvidos nas obras de infraestrutura do Projeto Ferro Carajás, dentre as quais destacavam-se: as obras da ferrovia, da *company town* e da planta industrial da mina de ferro. *In: HALL, Anthony, 1991.*

²⁴⁰ Em linha reta, a distância é menor; contudo, a ligação por rodovia necessita de um deslocamento, pela BR-155, em direção a cidade de Eldorado dos Carajás, para em seguida ter acesso a PA-275 e seguir até a Serra de Carajás.

papel que a propriedade fundiária iria exercer. O latifúndio ganhou novas funções, necessitando agora abrigar intensa atividade pecuária e minerária. Por sua vez, a pequena propriedade passava cada vez mais a fazer parte da paisagem local, seja na forma dos assentamentos de colonização do INCRA, seja nos resultantes de constantes lutas empreendidas por posseiros.

O crescimento e a urbanização da cidade de Marabá refletia bem a nova realidade que passou a protagonizar. Em 1970, a população já era de 24.474, em 1980 de 59.881 e em 1991 alcançou 123.668 habitantes. Por sua vez, a população urbana da cidade evoluiu de 59,53%, para 69,72% e 82,83%, nos respectivos anos²⁴¹. Áreas como as próximas das rodovias e daquelas onde estava sendo implementada a "Nova Marabá", passaram a abrigar a elite urbana da cidade.

Contudo, se o perfil dos atores e da elite marabense foi adquirindo novas facetas, o *modus operandi* das estratégias para a manutenção de seu poder político e econômico seguiu praticamente inalterado, chegando mesmo a atingir níveis únicos na região. Assim, a violência rural atingiu seu ápice durante a década de 1980, rendendo à região malfadadas pechas como a de ser uma "terra sem lei", um "novo faroeste" e o de campeã de mortes no campo no país. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) denuncia que entre 1964 a 1998, ocorreram 703 assassinatos no Pará e destes, estima-se que cerca de 70% ocorreram nas regiões sul e sudeste do Estado. No ano de 1985, a média mensal de mortos nesse tipo de crime chegou a ser de 10 pessoas²⁴². Por sua vez, entre as décadas de 1980 e 1990, ocorreram 38 chacinas, que vitimaram 213 pessoas²⁴³.

Esse tipo de violência era seletiva e fazia parte de uma estratégia cruel mirando assegurar os interesses dos membros daquela elite que espalhava seus tentáculos pelo território e através de atividades que já revelavam grande diversidade. Desta forma, os assassinatos e atos de terror, praticados quase sempre com o auxílio de membros do Estado na região, vitimavam as lideranças sindicais

²⁴¹ Os dados da população de Marabá relativos a 1991, já consideram o fato de ter havido o desmembramento de uma significativa parcela do município para a criação de outros municípios, dentre o quais o de Parauapebas que, para aquele ano já apresentava uma população de 53.335 habitantes e uma proporção urbana de 51,45%. Cf: IBGE; 1970, 1981, 1991.

²⁴² ASSIS, William Santos de. *Marcados para morrer: violência contra lideranças rurais no sul e sudeste do Pará*. Trabalho final da disciplina Organização, Política e Poder. Textos do NEAF n. 21, v. 1, Belém, 2003.

²⁴³ TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém, 2006.

e ativistas em geral, que ousaram impor alguma forma de resistência. Claramente, os tentáculos de um processo capitalista "mais moderno" vinham sendo implantados na região de forma grotesca e violenta, ou seja, "à força".

Essa forma de "modernização" de Marabá, redundou num acirramento das desigualdades sociais e econômicas também no espaço urbano, afinal de contas, os ganhos e riquezas produzidos na região, de alguma forma acabavam sendo materializados no espaço urbano. As contradições explicitadas redundaram em blindagem e reserva dos melhores espaços para os mais ricos, ao mesmo tempo em que se buscava eliminar os focos de resistência que poderiam implicar em alguma forma de mitigação desse processo.

Via de consequência, nesse período, em que poucos gozaram dos benefícios produzidos pela expansão das atividades também no espaço urbano, fica evidente que o direito à cidade era privilégio de poucos e as lutas para estendê-los à maior quantidade de pessoas, embora não tivesse sido ausente, pouco pôde fazer para reverter o processo.

Ao mesmo tempo em que Marabá vinha ganhando maior dinamicidade econômica, em meados da década de 1980 iniciou-se um processo de mobilizações e articulações mirando a emancipação política de Parauapebas. A iniciativa coube a um grupo de moradores constituído por comerciantes, políticos, proprietários e profissionais liberais, catalisando e expressando o desconforto de habitantes locais com a situação de abandono e do que alegavam ser uma situação de exploração do local sem o devido retorno econômico. O núcleo urbano de Parauapebas viu-se ainda mais pressionado quando ocorreu a conclusão das obras da estrada de ferro que resultaram na demissão de cerca de 10 (dez) mil trabalhadores que, em sua grande maioria, permaneceram no local e demandavam por maiores oportunidades de emprego e geração de renda. Assim, após 4 (quatro) anos de intensas "idas e vindas", a luta política resultou num plebiscito realizado em 1988 que aprovou a constituição do novo município e na sua institucionalização através da lei estadual 5.443/1988.

O município de Parauapebas está localizado a cerca de 700 km de Belém, na porção sudeste do Pará. Seu território também protagonizou os principais momentos econômicos que marcaram o período anterior, no então município de Marabá. Assim, suas terras foram alvo de exploração por seringalistas (tanto o

primeiro quanto o segundo ciclo) e castanheiros. Naqueles momentos iniciais, foi decisiva a localização estratégica da região, às margens do rio Parauapebas, que se interliga ao rio Itacayunas e, posteriormente, ao rio Tocantins, permitindo a interligação com Marabá por via fluvial.

Parauapebas caracteriza-se por sua pujante dinâmica econômica, constituindo-se na segunda maior economia do estado do Pará, ficando atrás apenas da capital. A cidade possuía, em 2012, oficialmente, 25 bairros, dos quais a maioria foi constituída nos 10 (dez) anos precedentes, como resultado do forte fluxo migratório para a região. Esse crescimento também fica evidenciado através da incisiva evolução na quantidade de domicílios no período de 2000 a 2010. Nessa década, a quantidade de domicílios saltou de 16.432 para 42.726²⁴⁴.

Do amplo leque de empreendimentos econômicos do Projeto Grande Carajás (PGC), o que possui decisivo impacto sobre a cidade de Parauapebas é o de extração de minério de ferro, originalmente conhecido como Projeto Ferro Carajás (PFC)²⁴⁵, que envolve a extração e exportação do minério de ferro. Embora outras atividades do PGC também estejam desdobrando-se no território parauapebense, exercendo impactos consideráveis, como atividades agrícolas e pecuárias²⁴⁶, restringiremos nossa abordagem aos desdobramentos e consequências da planta de extração e exportação de minério de ferro.²⁴⁷

²⁴⁴ IBGE, 2000, 2010.

²⁴⁵ Originalmente o empreendimento previa a extração e exportação de minério de ferro da região de Carajás. Em razão da proporção que o projeto foi adquirindo, causado, dentre outros motivos, pelas crescentes descobertas de novas jazidas minerais na região, dentre as quais destacam-se as de manganês, cobre, níquel e ouro, o governo federal resolveu reformatá-lo, ampliando sua abrangência. Assim, em 1980 foi instituído na forma de um amplo programa regional de desenvolvimento, denominado de Programa Grande Carajás. In: CARNEIRO, Marcelo S. *A exploração mineral de Carajás: um balanço trinta anos depois*. Revista Não Vale. 2ª edição. Justiça nos trilhos. 2012.

²⁴⁶ Na primeira metade de 1980, inspirados fundamentalmente em propostas formuladas por consultores japoneses, contratados para analisar e propor medidas que mirassem um melhor aproveitamento das potencialidades da região de Carajás, bem como a promoção de um desenvolvimento de forma integrada, foi criado o PGC agrícola. O programa era ambicioso e impulsionado por uma estratégia com foco no agronegócio e na grande propriedade, chegando-se a vislumbrar o crescimento da produção agrícola na região em até 8 vezes. O programa praticamente não saiu do papel, contudo sua lógica e foco vem exercendo forte influência na concessão de incentivos fiscais no bojo do próprio PGC, mirando a fixação de grandes propriedades na região, o que vem corroborando para o acirramento da concentração da terra e o subsequente aumento da violência ligada a disputa pela propriedade na região. A empresa tem interesse de atuar em outras áreas, além da mineral, dentre outros motivos, porque também utiliza a infraestrutura instalada para atuar no ramo de logística. In: HALL, Anthony, 1991.

²⁴⁷ Outros minerais de grande importância também são explorados no próprio município de Parauapebas pela Vale ou em outros localizados no seu entorno. Destacam-se o minério de manganês extraído da "Mina Azul" no município de Parauapebas, o de cobre extraído da "Mina de

A planta de extração de ferro mirava o aproveitamento das jazidas localizadas na Serra de Carajás, localizada no município de Parauapebas. Essas reservas estão estimadas em cerca de 18 bilhões de toneladas²⁴⁸. Concluída a construção da estrada de ferro que ligava a Serra de Carajás ao Porto de Ponta do Madeira em São Luiz do Maranhão no ano de 1985, já em 1986, a CVRD exportou 13 milhões e em 1987 aumentou para 20 milhões, de um potencial previsto para exportar 35 milhões de toneladas de minério de ferro por ano.

Se o ano de 1987 não foi dos melhores para a CVRD, visto ter logrado prejuízos que chegaram a acumular um valor de U\$S 3 bilhões, a partir de 1988 a empresa começou uma trajetória positiva em seu desempenho financeiro, obtendo neste ano um lucro de U\$S 210,5 milhões e em 1989 de U\$S 743,5 milhões²⁴⁹. Nesse mesmo ano, a empresa enfrentou uma breve greve em que os funcionários reivindicavam melhores salários e melhores condições de trabalho.

A partir de 1990, a empresa iniciou um processo de reestruturação das atividades e da relação trabalhista. Segundo o discurso oficial, mirava-se torná-la mais competitiva, ainda mais mecanizada e produtiva. O foco das medidas adotadas foi essencialmente a diminuição dos custos com a sua folha de pagamentos; resultando em corte de salários, de benefícios, de oferta de novos empregos e aumento da carga de trabalho. A empresa também passou a adotar de forma intensa contratações terceirizadas e instituiu um Programa de Demissões Voluntárias²⁵⁰.

Sindicalistas denunciavam, à época, que inúmeras lideranças envolvidas na greve mencionada foram perseguidas e praticamente forçadas a se demitirem e o aumento da produtividade foi alcançado sob uma estratégia cujo foco era o aumento da carga de trabalho, das pressões e ameaças de demissões. Via de consequência, entre os anos de 1990 a 1997, o número de postos de trabalho caiu de 4.189 para 2.112 e a produção saltou de 31.623.063 toneladas para 36.636.568 toneladas. Por sua vez, o desempenho financeiro da empresa seguia positivo,

Sossego" em Canaã dos Carajás, da "Mina da Serra Salobo" em Marabá e o de níquel extraído em Ourilândia do Norte. O processo exploratório de todos esses minerais possui repercussão direta e indireta em Parauapebas pois, dentre outros motivos, todos dependem da logística instalada originalmente para o transporte do minério de ferro, principalmente a Estrada de Ferro de Carajás.

²⁴⁸ HALL, Anthony, 1991.

²⁴⁹ COELHO, Tádzio Peters. *Projeto Grande Carajás: 30 anos de desenvolvimento frustrado*. Ibase. 2014.

²⁵⁰ COELHO, 2014.

registrando um lucro líquido de U\$S 304 milhões em 1994, U\$S 720 milhões em 1995 e U\$S 558 milhões em 1996²⁵¹.

Esse breve "retrato" rapidamente desmente o argumento de que a empresa enfrentava problemas de caixa, o que passou a ser amplamente repercutido no país a partir de 1995, ou seja, nos primeiros anos do governo FHC, mirando sensibilizar a opinião pública da necessidade de privatizar a CVRD.

Uma estratégia privatizadora foi instituída objetivando alienar estratégicas empresas públicas. No discurso oficial, os objetivos pleiteados eram muito parecidos com aqueles que levaram a instituição do PGC, ou seja, corroborar com o esforço arrecadatário do País para o pagamento de seus compromissos externos. O processo foi conduzido por um Programa de Reforma do Estado resultando, dentre outras consequências, na privatização da CVRD em 1997, com a venda da maioria de suas ações e arrecadando-se R\$ 3.338 bilhões, um valor irrisório, diante dos compromissos externos brasileiros à época²⁵².

O processo de privatização foi intensamente contestado à época, havendo claras comprovações de que houve subavaliação de ativos da empresa. Essa e outras irregularidades motivaram ações jurídicas, questionando a venda e requerendo o seu desfazimento. Muitas dessas ações jurídicas tramitam até hoje em tribunais da nação²⁵³.

O valor pago pela aquisição do controle da CVRD (que passou a denominar-se simplesmente "Vale") foi rapidamente alcançado como lucro líquido no período de 1997 a 2000, proporção que alcançou U\$S 49 bilhões até o ano de 2009. Desde sua privatização, a empresa também passou a adotar uma agressiva estratégia de internacionalização, alcançando mais de 30 países, beneficiando-se do forte impulso das *commodities* do setor ocasionado pelo aumento da demanda provocada pela entrada da China, como a grande demandadora do minério de ferro a partir de 2003. Em 2009, a Vale tornou-se 30ª maior empresa do mundo, com um valor de mercado que evoluiu de U\$S 9 bilhões em 2001 para U\$S 201 bilhões em 2008²⁵⁴. Esse vertiginoso impulso da

²⁵¹ COELHO, 2014.

²⁵² ZAGALLO, José Guilherme. *A "Privatização" da Vale*. Revista Não Vale. 2ª edição. Justiça nos Trilhos. 2012.

²⁵³ Idem.

²⁵⁴ GODEIRO, Nazareno de Deus. *O segredo do sucesso da Vale: trabalhador produtivo e recursos naturais abundantes*. Revista Não Vale. 2ª edição. Justiça nos Trilhos. 2012.

Vale, a partir de sua privatização, também representou o crescimento de tensões e pressões ambientais e sociais na região.

O impressionante aumento da riqueza gerada não vem significando, na mesma proporção, aumento de oportunidades para significativos contingentes populacionais na região. Assim, inúmeras famílias vêm sendo pressionadas a se retirarem de suas propriedades para a instalação de siderúrgicas, há crescente pressão sobre os trabalhadores da empresa para que aumentem a produtividade sem o corresponde aumento dos salários²⁵⁵, a qualidade dos empregos gerados são cada vez mais degradantes, há aumento do trabalho terceirizado e diminuição de benefícios sociais pagos pela empresa. Em 1997, a empresa gastava 10,1% de sua receita bruta com pagamento de salários e, em 2008, essa proporção caiu para 5,5%²⁵⁶. O aumento dessas pressões também pode ser aferido através do aumento do valor previsto pela empresa para dar conta de imprevistos ambientais, civis e trabalhistas que, em 1997, foi de R\$ 136 milhões e em 2009 saltou para R\$ 1,87 bilhões.

Essa intensa dinâmica econômica tem provocado mudanças no perfil da população de Parauapebas. A cidade é alvo de uma crescente corrida migratória, promovida por pessoas em busca das oportunidades, mas também, por um parco processo de colonização agrícola, no bojo de tímidas medidas do programa federal de reforma agrária e por problemas enfrentados por alguns municípios da redondeza, fazendo Parauapebas parecer uma espécie de tábua de salvação. No ano de 2010, os dados do Censo do IBGE atestavam que 26,78% da população do município não residiam no município até 31/07/2005, considerados então recém imigrantes. Por sua vez, dados mais gerais permitiam aferir a origem dos habitantes durante todo o período de existência do município e atestavam que apenas 47,35% de seus habitantes eram oriundos da região norte, que a região maior provedora de habitantes do município era a nordeste, de onde informavam ser originários 44,12% de sua população.

²⁵⁵ Em 2009, como resposta a crise financeira que se abateu sobre o mundo a partir da crise imobiliária americana, várias medidas mirando o enxugamento dos gastos com a folha de pagamentos foram imprimidas na empresa, resultando numa redução que chegou a totalizar U\$S 1 bilhão em 2009.

²⁵⁶ GODEIRO, 2012.

Via de consequência, o município viu sua população evoluir de 53.335 em 1991 para 71.568 em 2000 e para 153.908 habitantes em 2010²⁵⁷, com uma taxa de urbanização que evoluiu de 51,45%, para 82,80% e finalmente para 90,11%, nos respectivos anos. Esse desempenho corresponde a uma taxa de crescimento de 3,32% entre 1991 a 2000 e de 7,96%, de 2000 a 2010. Especialmente o crescimento desse último período está acima do registrado do Estado do Pará e bem acima da média nacional. Considerando a extensão territorial do município (6.886,208 km²), essa *performance* também tem resultado num significativo aumento da densidade demográfica na cidade que evoluiu de 3,02 habitantes por km² para 22,35 habitantes por km² em 2010²⁵⁸.

O frenético ritmo de crescimento da atividade minerária também é responsável pela geração de significativos volumes de arrecadação de tributos, principalmente para o ente municipal, cujas principais receitas resultantes são os chamados royalties²⁵⁹, o ICMS e o ISS. Assim, entre os anos de 1997 a 2012, Parauapebas recebeu cerca de R\$ 1 bilhão em royalties e de 2002 a 2010, viu o seu PIB municipal evoluir de R\$ 1,4 bilhão para R\$ 15,9 bilhões, dos quais o valor adicionado pela indústria era de R\$ 13,76 bilhões (86,34%, correspondendo quase em sua totalidade a atividade de extração mineral). Via de consequência, em 2012, era a 33ª cidade mais rica do Brasil. Já o seu PIB per capita tinha alcançado R\$ 103.403,99, o maior da região norte e incluso entre os 15 maiores do país²⁶⁰. Para se ter uma idéia comparativa do que os valores representam, para o ano de 2007 o valor recebido só em ICMS (R\$ 3,4 milhões), correspondia à metade do que foi repassado para a capital do estado (Belém) e praticamente o

²⁵⁷ Em 2014, a população do município, oficialmente, já alcançava 183.352 habitantes. Cf: site do IBGE (www.ibge.gov.br).

²⁵⁸ Há ainda que se considerar que o município perdeu cerca de 10 mil de seus habitantes originais, no processo de formação de novos municípios, a partir do desmembramento de áreas que lhe pertenciam; dentre os quais constam a criação de Água Azul (em 1991) e Canaã dos Carajás (em 1994).

²⁵⁹ A forma de distribuição de royalties no Brasil (a Compensação Financeira pela Exploração Mineral - CFEM) é alvo de crescentes questionamentos, argumentado-se pela necessidade de reforma que redunde no aumento da proporção arrecadada principalmente pelos entes municipais. Atualmente, o valor varia de 1% a 3% do faturamento líquido, resultante da respectiva exploração mineral. Do montante, o município fica com 65%, o ente estadual com 23% e a União com 12%. In: BORGES, Fabricio Quadros & BORGES, Fabrini Quadros. *Royalties minerais e promoção do desenvolvimento socioeconômico: uma análise do Projeto Carajás no município de Parauapebas no Pará*. Planejamento e Políticas Públicas, n. 36, jan/jun, 2011.

²⁶⁰ ALCANTARA, Charles. *Parauapebas, 25 anos: futuro em jogo*. 2013.

dobro repassado para o vizinho município de Marabá²⁶¹. De 2004 a 2011, a receita orçamentária do município evoluiu de R\$ 179.251.123,20 para o montante de R\$ 977.876.465,40, dos quais 23,96% correspondiam aos royalties. Segundo o portal transparência do Governo Federal, deste montante, a União repassou R\$ 367.588.717,70, correspondendo a menos de 38% da receita orçamentária para o ano de 2011²⁶².

Diante de todo esse fantástico desempenho econômico e de incremento da receita municipal, a imediata expectativa era é a de que isto viesse se desdobrando em um correspondente processo de desenvolvimento local e com reflexos altamente positivos sobre a qualidade de vida de seus habitantes. Contudo, a realidade encontrada no município no início dos anos 2010 era frustrante, sendo visível o crescimento de uma urbanização desordenada, com uma cidade bipartida e o crescimento de áreas degradadas. Mais uma vez, algumas áreas de excelência vinham se formando, sendo destinadas a uma elite em expansão na cidade e as áreas que sobravam vinham sendo ocupadas pela população mais pobre (áreas com parques serviços públicos, impactadas ambientalmente, localizadas nas periferias das regiões centrais, quase sempre oferecendo risco para a habitação).

Essa realidade denuncia uma injusta distribuição da riqueza produzida. Situação essa agravada pela ação de agentes políticos e do mercado imobiliário. Aqueles incentivando invasões, principalmente em períodos eleitorais, que redundam na formação de bairros/ loteamentos em locais quase sempre inadequados e estes promovendo especulação imobiliária, que redundam numa supervalorização dos imóveis mais bem localizados, constituindo um dos mais eficazes mecanismos de exclusão social e bipartição da cidade.

Diante dessas forças motoras, o resultado tem sido uma espécie de hiperurbanização, com um destacado crescimento das regiões periféricas. Parauapebas é marcada por deficitários padrões em termos de equipamentos urbanos, onde, por exemplo, cerca de 36,25% das vias não eram pavimentadas,

²⁶¹ VERDE, Rodrigo Braga da Rocha Villa. *Parauapebas (PA): a mão de ferro do Brasil na implantação do Projeto Grande Carajás*. XII Encontro de Geógrafos da América Latina – EGAL, Montevideu, Província de Montevideu: Uruguai, 2009.

²⁶² Em geral, os municípios da região norte possuem como sua maior fonte de receita o FPM, que é um fundo constitucional e é repassado em 03 (três) parcelas mensais. O montante federal ainda são complementados com recursos direcionados, principalmente, para a manutenção das despesas municipais. Em geral, a proporção que os repasses federais representam para as receitas dos municípios da região norte corresponde a mais de 70%.

com apenas 28,13% delas possuindo bueiros e com manifestações de esgoto a céu aberto em cerca de 53,51% de suas vias²⁶³.

Essas contradições destacadas no espaço urbano e suas profundas mazelas sociais podem ser facilmente constatadas através de um breve cotejamento de alguns dados do censo do IBGE de 2010. Inicialmente, dentre seu vasto universo de dados e inquirições, o levantamento empreendeu uma pesquisa a cerca das especificidades dos chamados "aglomerados subnormais". Segundo o órgão oficial, estes podem ser definidos como:

um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) ocupação ilegal de terras (...); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: - urbanização fora dos padrões vigentes (...); ou - precariedade de serviços públicos essenciais.²⁶⁴

A definição se adequa perfeitamente às condições de boa parte das residências periféricas e a de outras formações precárias espalhadas em áreas de expansão da cidade, na região norte costumam ser denominados de "invasões" e/ou "baixadas" dependendo do local onde se instalam. Os dados do IBGE (2010) revelam que havia 42.788 domicílios no município, dos quais 3.768 (8,81% do total) faziam parte de 8 (oito) aglomerados subnormais. Nesses locais, residiam 13.687 pessoas (8,89% dos habitantes do município), proporção que era bem menor que a correspondente no estado do Pará (16,75%) e um pouco acima da nacional (5,99%).

A análise do rendimento médio mensal dos domicílios é útil para ajudar a compreender a condição econômica predominante da região estudada. Abaixo apresentamos os dados desses rendimentos referentes ao município de Parauapebas, ao estado do Pará e em relação ao país.

²⁶³ ALCANTARA, 2013.

²⁶⁴ IBGE, 2011.

Tabela 1 - Rendimento médio mensal dos domicílios de Parauapebas, Pará e Brasil

FAIXAS DE RENDIMENTO	PARAUAPEBAS		PARÁ		BRASIL	
	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%
Sem rendimento	2.054	4,81%	138.207	7,44%	2.534.885	4,42%
Até 1/2 salário mínimo	1.145	2,68%	146.404	7,88%	2.416.861	4,22%
Mais de 1/2 até 1 salário mínimo	3.811	8,92%	282.932	15,22%	6.028.829	10,52%
Mais de 1 até 2 salários mínimos	9.778	22,89%	474.271	25,52%	12.302.621	21,46%
Mais de 2 a 5 salários mínimos	16.043	37,55%	533.018	28,68%	19.644.708	34,27%
Mais de 5 a 10 salários mínimos	6.790	15,89%	181.772	9,78%	8.811.032	15,37%
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2.175	5,09%	67.403	3,63%	3.658.949	6,38%
Mais de 20 salários mínimos	923	2,16%	34.723	1,87%	1.922.670	3,35%
Sem declaração	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
Total	42.719 *	100,00%	1.858.730	100,00%	57.320.555	100,00%

Fonte: Censo do IBGE, 2011 (adaptado pelo autor)

(*) Na apresentação dos dados desse quesito no Censo do IBGE (2011), os dados totais do domicílio apresentam pequena divergência em relação ao total de domicílios contabilizados na contagem em si, ou seja, 42.788, conforme foi informado anteriormente.

Considerando-se uma faixa mediana de rendimentos (que aqui adotamos como aquela que vai da faixa "sem rendimento" até a faixa "mais de 1 a 2 salários mínimos"), constata-se que 39,30% dos domicílios estão inclusos nessa faixa, ou seja, quase 40% dos domicílios possuíam rendimentos de baixos a medianos. Esses primeiros aspectos demonstram uma realidade socioeconômica melhor que o padrão estadual, onde essa mesma faixa abrange 56,05% dos domicílios e, praticamente, equivalente ao padrão nacional, onde 40,62% dos domicílios estão nela inclusos.

Esse aspecto (rendimento) ganha maior evidência ao detalharmos sua análise, através da confrontação da distribuição do rendimento médio mensal per capita dos domicílios, distribuídos dentro do próprio município, ou seja, a forma como essa distribuição é feita na área urbana em geral, nos aglomerados subnormais (especificamente) e na área rural.

Tabela 2 - Rendimento médio mensal per capita dos domicílios de Parauapebas, por sua localização dentro do município.

FAIXA DE RENDI- MENTO	URBANO		AGLOMERADO S SUBNORMAIS		RURAL		TOTAL	
	QU ANT	%	QU ANT	%	QU ANT	%	QU ANT	%
	1.80	5,12		5,52		10,2	2.40	5,62
Sem rendimento	0	%	208	%	394	8%	2	%
Até 1/4 de salário	3.22	9,18		12,9		16,4	4.34	10,1
mínimo	4	%	487	3%	630	4%	1	6%
De 1/4 a 1/2 salário	7.23	20,6		23,6		19,3	8.86	20,7
mínimo	6	0%	891	5%	740	1%	7	5%
Mais de 1/2 a 1	10.5	30,0	1.15	30,6		18,4	12.4	29,0
salário mínimo	61	7%	5	6%	707	5%	23	8%
Mais de 1 a 2 salários	7.61	21,6		19,0		13,3	8.84	20,6
mínimos	3	7%	719	9%	510	1%	2	9%
Mais de 2 a 3 salários	2.40	6,84		5,04		6,81	2.85	6,68
mínimos	4	%	190	%	261	%	5	%
Mais de 3 a 5 salários	1.44	4,13		2,34		8,14	1.84	4,33
mínimos	9	%	88	%	312	%	9	%
Mais de 5 salários		2,39		0,77		7,25	1.14	2,68
mínimos	840	%	29	%	278	%	7	%
Total	35.1 27	100, 00%	3.76 7	100, 00%	3.83 2	100, 00%	42.7 26 *	100, 00%

Fonte: Censo do IBGE, 2011 (adaptado pelo autor)

(*) Na apresentação dos dados desse quesito no Censo do IBGE (2011), os dados totais do domicílio apresentam pequena divergência em relação ao total de domicílios contabilizados na contagem, ou seja, 42.788, conforme foi informado anteriormente.

A confrontação dos dados da distribuição da renda, espalhadas nas áreas que compõem o município, revela que os baixos rendimentos concentram-se, principalmente, nos aglomerados subnormais. Os habitantes dos domicílios inclusos nessas áreas concentram 72,76% de faixa mediana de rendimentos, aqui adotada como a que se estende até 1 salário mínimo²⁶⁵. Em seguida, com dados equivalentes, vêm os domicílios contidos no restante da região urbana (64,97%) e os contidos na área rural (64,48%). Essa relativa equivalência das rendas da zona rural com a da área urbana em geral, dentre outras razões, pode estar vinculada ao fato de haver razoável quantidade de proprietários rurais na região (grandes e agricultores familiares), onde a propriedade da terra, pela importância estratégica que possui, vem sendo disputada de forma sangrenta, desde os primórdios do estabelecimento do município de Marabá, como já destacamos.

De uma maneira geral, os dados demonstram que há relativa maior incidência de baixos rendimentos nas regiões periféricas, visto que nos aglomerados subnormais as faixas mais altas de rendimento (acima de 1 salário mínimo per capita) alcançava apenas 27,24% dos domicílios. Contudo, a situação não é muito diferente no restante da cidade, onde essa proporção sobe timidamente para 34,39%, revelando uma predominância de baixos rendimentos no município. Ademais, essas proporções de rendimentos (altos e baixos), também são o reflexo da proporção de formalização do trabalho no município, em meio a uma região que, historicamente, possui alta proporção de trabalho informal²⁶⁶. Assim, enquanto a taxa de informalidade no estado do Pará, para o ano de 2010 ficou em 64,3%, essa taxa ficou em 41% no município de Parauapebas, mas alcançava a média de 55% em alguns municípios circundantes

²⁶⁵ Diferente da análise da tabela anterior, nesta adotamos o "teto", ou seja, o patamar limite de renda como sendo de até 1 salário mínimo, já que se trata de rendimento médio per capita.

²⁶⁶ Essa constatação é resultante das particularidades da trajetória dos ciclos econômicos que vem desdobrando-se na região. Assim, as primeiras atividades que tomaram conta da região, no bojo de processos econômicos mais "modernizantes", foram, ainda assim, atividades extrativistas (borracha, castanha do Pará, garimpos, dentre outras) e, mais recentemente, a atividade pecuária, todas sendo marcadamente caracterizadas por vínculos mais pessoais que formais. Com a chegada de grandes empresas mineradoras, a implantação de indústrias de transformação (alumínio, siderúrgicas, mineração em escala industrial e as respectivas empresas terceirizadas) e a realização de grandes obras de infraestrutura (rodovias, ferrovias, cidades empresas e hidrelétricas e suas respectivas empresas terceirizadas), é que a formalização vem se espalhando com maior intensidade nas regiões que abrigam essas atividades.

(Altamira, Itaituba, Marabá e São Félix do Xingu, por exemplo)²⁶⁷. Esta era uma taxa próxima a registrada pelo Brasil no ano de 2009, que foi de 37,4%²⁶⁸.

Esses perfis de rendimentos possuem uma influência decisiva nas formas assumidas pelas construções, especialmente daquelas destinadas à moradia; afinal de contas, de acordo com as possibilidades de cada família, as casas poderão assumir padrões mais elevados ou precários. Embora não se tenha informações precisas que possam revelar a qualidade das construções residenciais no município, a tabela seguinte, construída a partir de dados do último censo do IBGE, comparando as moradias pelo tipo de material utilizado nas construções, pode nos fornecer uma impressão aproximada.

²⁶⁷ DAGNINO, Ricardo Sampaio; EL SAIFI, Samira; CARMO, Roberto L. do; CRAICE, Carla; CAPARROZ, Márcio; ALVES, Pedro. *Migração e trabalho: a formalidade e informalidade da mão de obra migrante no sul do Pará*. Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Associação brasileira de estudos populacionais. 2014.

²⁶⁸ BARBOSA FILHO, Fernando Holanda & MOURA, Rodrigo Leandro. *Evolução recente da informalidade no Brasil: Uma análise segundo características da oferta e demanda de trabalho*. Texto para discussão n. 17. Fundação Getúlio Vargas, 2012.

Tabela 3- Residências por tipo de construção, no município de Parauapebas, no Pará e no Brasil

TIPO	PARAUAPEBAS		PARÁ		BRASIL	
	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%
Alvenaria com revestimento	22.741	53,23%	839.574	45,17%	45.873.341	80,029%
Alvenaria sem revestimento	6.080	14,23%	270.279	14,54%	6.106.000	10,652%
Madeira aparelhada	11.981	28,05%	555.071	29,86%	3.682.527	6,424%
Madeira aproveitada	1.780	4,17%	99.854	5,37%	479.060	0,836%
Outro material	16	0,04%	11.965	0,64%	229.346	0,400%
Palha	53	0,12%	12.659	0,68%	53.449	0,093%
Sem parede	0	0,00%	377	0,02%	1.671	0,003%
Taipa revestida	12	0,03%	25.807	1,39%	421.991	0,736%
taipa não revestida	56	0,13%	43.145	2,32%	473.169	0,825%
Total	42.719 *	100,00%	1.858.731 *	100,00%	57.320.555	100,000%

Fonte: Censo do IBGE, 2010 (adaptado pelo autor)

* Na apresentação desses, há pequenas divergências na totalização dos dados referentes aos domicílios de Parauapebas e do estado Pará, em relação aos dados apresentados/considerados inicialmente, ou seja, 42.788 e 1.858.730, respectivamente.

Embora fique aquém do patamar nacional (80,029%), o padrão prevalecente em Parauapebas é o de construções residenciais em "alvenaria com revestimento", que alcança 53,23%, seguida por construções com "madeira aparelhada" (28,05%), o que é bem próximo do patamar paraense (29,86%) e que fica bem acima do padrão nacional (6,42%). Se considerarmos o perfil nacional como parâmetro, percebemos que Parauapebas estaria numa espécie de transição para alcançar este patamar²⁶⁹, por sua vez, é também digno de nota a alta proporção de construções em madeira, o que é reflexo da localização do município, visto que há não somente grande disponibilidade desse material na região, como também torna mais barata a construção residencial para as famílias de menor poder aquisitivo. Essa constatação é reforçada pela proximidade na proporção deste tipo de construção com os dados do estado do Pará.

Uma rápida passagem pelos bairros mais precários da cidade, ou seja, pelos "aglomerados subnormais", percebe-se que nesses locais predominam o padrão de moradia edificadas com madeira. Contudo, mesmo um padrão mais salubre e com utilização de material mais durável nas edificações, predominante nos bairros não periféricos, não assegura padrões de moradia capazes de satisfazer algumas das principais demandas dos munícipes. Um dos aspectos que atestam deficiência é a proporção de déficit habitacional do local. Nota técnica do IPEA, lançado em maio de 2013 analisando dados das PNADs (IBGE) DE 2007 a 2011, revela que Parauapebas está entre os 100 piores municípios do país nesse quesito, ficando em 87ª posição, com um déficit estimado em 9.450 domicílios (22,04%), dado que é aferido através da mensuração de aspectos como: residências precárias, coabitação em quantidade acima do adequado e aluguéis, dentre outros. Essa proporção implica em estimar que a quantidade de pessoas que moravam de forma precária, no ano de 2010, chegava ao patamar de 33 mil. Essa proporção do

²⁶⁹ Uma outra comparação poderia ser feita com um município do sudeste do país, como o de São Caetano do Sul (pertencente ao estado de São Paulo), que possuía uma população próxima a de Parauapebas, ou seja, 149.263 habitantes em 2010, onde a proporção de domicílios construídas com "alvenaria com revestimento" alcançava 98,29% e os de "madeira aparelhada" alcançava apenas 0,02% no mesmo ano. Em razão da similitude, a comparação com esse município também será adotada para a análise de alguns outros dados relativos a Parauapebas, mirando provocar um contraste que ajude o melhor entendimento de alguns outros aspectos. Cf: site do IBGE (www.ibge.gov.br).

déficit habitacional estava bem acima da proporção nacional para 2011, que era de 8,8%²⁷⁰.

Alguns aspectos das condições econômicas e a respectiva qualidade de vida dos habitantes de Parauapebas também podem ser mensuradas através da análise dos bens materiais existentes/consumidos nos domicílios. A tabela abaixo apresenta essas informações, comparando os dados relativos a Parauapebas, ao estado do Pará e ao Brasil.

²⁷⁰ FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia & KRAUSE, Cleandro. Nota Técnica: *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)*. IPEA, 2013.

Tabela 4 - Bens materiais duráveis existentes nos domicílios, no município de Parauapebas, no Pará e no Brasil

TIPO	PARAUAPEBAS		PARÁ		BRASIL	
	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%
Automóvel para uso particular	8.726	20,43%	263.743	14,19%	22.641.598	39,50%
Geladeira	39.423	92,28%	1.484.332	79,86%	53.696.250	93,68%
Máquina de lavar roupa	8.495	19,89%	444.865	23,93%	27.096.459	47,27%
Microcomputador	11.196	26,21%	350.134	18,84%	21.957.195	38,31%
Microcomputador com acesso a internet	5.497	12,87%	231.743	12,47%	17.615.480	30,73%
Motocicleta para uso particular	8.888	20,81%	386.200	20,78%	11.152.161	19,46%
Radio	20.338	47,61%	1.140.960	61,38%	46.671.934	81,42%
Telefone celular	37.992	88,93%	1.355.185	72,91%	47.688.114	83,20%
Telefone fixo	5.048	11,82%	328.991	17,70%	23.385.483	40,80%
Televisão	40.120	93,92%	1.594.292	85,77%	54.486.243	95,06%
Total de domicílios	42.719 *	-	1.858.732 *	-	57.320.555	-

Fonte: Censo do IBGE, 2011 (adaptado pelo autor)

* Na apresentação desses dados, há pequenas divergências na totalização dos dados referentes aos domicílios de Parauapebas e do estado Pará, em relação aos dados apresentados/considerados inicialmente, ou seja, 42.788 e 1.858.730, respectivamente.

A tabela demonstra um padrão de consumo de bens duráveis que, em geral, é superior ao padrão vivenciado no estado do Pará e próximo ao padrão nacional. Isto fica bem evidente nos casos comparativos de consumo de televisão, telefone celular, geladeira e ainda para os casos de automóveis para uso particular e microcomputador, embora esses dois últimos estejam aquém do padrão de consumo nacional. Certamente, o impulso econômico em curso no município, no momento analisado, constitui a principal razão desse padrão de consumo; contudo, chama a atenção o fato de que, apesar da grande quantidade de riqueza gerada na cidade, tanto esses dois últimos itens, quanto o acesso a internet fiquem bem aquém do padrão nacional, o que pode ser resultante de uma conjugação de fatores, tais como: elevados custos dos bens, precárias condições de tráfego em boa parte das vias e incipientes condições de infraestrutura de comunicação²⁷¹.

A qualidade da infraestrutura de alguns serviços prestados à população é um outro fator que exerce grande influência sobre a qualidade de vida dos habitantes. Assim, em relação à energia elétrica, os dados do Censo 2010 do IBGE demonstram que 99,63% dos domicílios tinham acesso ao serviço e que 67,26% eram considerados adequados, ou seja, aqueles que possuíam medidor e que era de uso exclusivo do respectivo imóvel. Este é um padrão (particularmente no primeiro quesito) superior ao estadual (onde essas proporções são de 86,89% e 71,74%, respectivamente) e muito próximo do nacional (onde essas proporções são de 99,70% e 72,50%, respectivamente). Contudo, a qualidade do serviço era questionável e vinha sendo motivo de denúncia por parte de políticos locais (que cobravam medidas junto à empresa responsável pelo fornecimento no estado do Pará, a CELPA) e membros da cidade, interessados em ver aceleradas obras que possibilitariam uma maior estabilidade no fornecimento do serviço²⁷².

Com relação ao fornecimento de água tratada, a proporção de domicílios que estavam ligados à rede geral (responsável pela captação, tratamento e

²⁷¹ Até o ano de 2013, o município ainda não possuía interligação via fibra ótica com a "rede mundial de computadores" e possuía acesso precário ao serviço, segundo informava o Luiz Vieira. In: BLOG DO LUIZ VIEIRA. *Parauapebas sem internet*. 2013.

²⁷² Um shopping Center na eminência de ser inaugurado, em 2011, teve que adiar seus planos em razão da instabilidade do sistema de distribuição de energia no local, ainda não sanados (à época), em razão da ausência de obras de melhoramentos e de responsabilidade da empresa responsável pela distribuição do serviço de energia elétrica no Pará, a Centrais Elétricas do Pará (CELPA). In: BLOG DO ZÉ DUDU. *Adiada a inauguração do Unique Shopping Parauapebas*. 2011.

distribuição de água potável) era de 73,08%, proporção que estava bem acima do padrão estadual (47,94%) e próxima do nacional. Contudo, a realidade é bem diferente nos aglomerados subnormais do município, onde apenas 38,89% dos domicílios possuíam essa interligação e mais de 50% acessavam a água para consumo através de poços ou nascentes na região.

Embora a proporção de domicílios com acesso a água potável seja razoável (considerando o padrão nacional), a poluição das águas do rio Parauapebas vinha chamando a atenção de alguns pesquisadores. Aspectos como o desmatamento, a atividade minerária, a retirada de material para ser utilizado na construção civil e a expansão urbana não planejada, vinham sendo apontados como provocadores de poluição das águas, visto que eram responsáveis por lançamento de agentes poluentes no rio. Análises concluem que 70%, de uma extensão de 8 km ao longo de uma área mais diretamente em contato com o processo de expansão urbana, embora consideradas com padrão regular, estariam em "estado de alerta", em relação à qualidade da água para o consumo²⁷³.

O serviço de captação e tratamento do esgoto sanitário não é muito diferente do preocupante padrão que afeta as cidades amazônicas. A tabela seguinte apresenta dados referentes à forma de cobertura do serviço de esgotamento sanitário, comparando as proporções existentes nos aglomerados subnormais, no município de Parauapebas em si, no estado do Pará e no Brasil.

²⁷³ SIQUEIRA, Gilmar W.; APRILE, Fabio, MIGUEIS, Antonio Miguel. *Diagnóstico da qualidade da água do rio Parauapebas (Pará - Brasil)*. Acta Amazonia. vol. 42(3) 2012: 413 - 422. 2012.

Tabela 5 - Esgotamento sanitário nos domicílios dos aglomerados subnormais de Parauapebas, em todo o município de Parauapebas, no Pará e no Brasil

TIPO	AGLOMERADOS SUBNORMAIS		PARAUAPEBAS		PARÁ		BRASIL *	
	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%
	2.51	66,8		48,0		48,0		
Fossa rudimentar	8,00	4%	20.528,00	5%	893.527,00	6%	-	-
		15,2		31,1		20,9	6.693	11,6
Fossa séptica	573,00	1%	13.297,00	2%	388.597,00	0%	.671	8%
Não tinham banheiro		4,14		1,74		4,19	1.493	2,61
ou sanitário	156,00	%	742,00	%	77.866,00	%	.950	%
		2,28		0,99		7,62	17.30	30,2
Outro tipo	86,00	%	425,00	%	141.654,00	%	9.021	0%
Rede geral de esgoto		5,68		15,5		10,1	31.82	55,5
ou pluvial	214,00	%	6.627,00	1%	189.398,00	9%	3.913	2%
		0,35		0,42		1,94		
Rio lago ou mar	13,00	%	179,00	%	36.024,00	%	-	-
		5,50		2,17		7,11		
Vala	207,00	%	928,00	%	132.099,00	%	-	-
Total	3.767,00	100,00%	42.726,00	100,00%	1.859.165,00	100,00%	57.320.555	100,00%

Fonte: Censo do IBGE, 2011 (adaptado pelo autor)

* Na consolidação dos dados desse quesito, para o âmbito do "Brasil", o relatório do Censo do IBGE, adota uma sistematização que diverge das 3 (três) outras. Nessa sistematização, os dados relativos aos tipos "fossa rudimentar", "Rio lago ou mar" e "vala", parecem estar todos inclusos no tipo "Outro tipo".

A realidade revelada, pela tabela acima, é alarmante. Apesar da crescente quantidade de recursos que a cidade vem recebendo nas últimas décadas, a proporção de residências atendidas com a coleta de esgotos sanitários é de apenas 15,51%, um pouco melhor que a proporção no estado do Pará em geral (10,19%) e muito aquém da proporção nacional (55,52%). A situação é ainda pior nos aglomerados subnormais do município, onde apenas 5,68% dos domicílios possuem interligação com a rede geral de esgoto e 66,84% utilizam fossas rudimentares, como forma de coleta de esgoto sanitário.

Por sua vez, é possível também inferir que a precariedade do tratamento de esgoto sanitário é um problema que vai bem além das fronteiras municipais, já que a cobertura do serviço é precária no estado paraense e em toda a região norte, conforme demonstram outros dados relativos²⁷⁴; resultando que, mesmo para um município com perfil de arrecadação atípico para os padrões desses entes federativos na Amazônia (e até no país em geral), há enormes dificuldades para melhorar a cobertura deste serviço.

Já o serviço de coleta de lixo domiciliar parecia estar dentro de uma certa normalidade para os padrões nacionais. Segundo os dados do censo do IBGE de 2010, 95,61% dos domicílios de Parauapebas tinham seu lixo coletado regularmente, proporção que estava bem acima do padrão estadual (70,52%) e um pouco acima da nacional (87,43%). Mesmo nos aglomerados subnormais, a proporção era satisfatória, atingindo 93,68% dos domicílios.

A grande quantidade de riqueza gerada na região também não vinha sendo acompanhada, com o mesmo ritmo, em termos de qualidade da saúde da população residente em Parauapebas. Em reportagem de julho de 2010, com fundamento em dados do IBGE e do DATASUS para o período de 2000 a 2007, o jornal *Le Monde Diplomatique Brasil* denunciava que, no período, houve uma variação de 37% nas "internações, doenças infecciosas e parasitárias" (ante uma queda de 2% no estado do Pará) e uma variação de 26,7% de "crianças com baixo peso ao nascer" (ante 12,9% em todo o estado do Pará)²⁷⁵.

²⁷⁴ Segundo o IBGE, em 2009, a região norte mantinha a pior posição em termos de domicílios atendidos com rede de esgoto adequada, possuindo apenas 13,5% nessa condição. As demais regiões tinham a seguinte proporção de atendimentos: nordeste (33,8%), centro-oeste (39,2%), sul (57,3%) e sudeste (85,6%). In: IBGE, 2010.

²⁷⁵ MILANEZ, Bruno; CHAMMAS, Danilo; BOSSI, Dario; MALERBA, Juliana e CASTURINO, Márcia. *Impactos da mineração*. Jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*. Julho de 2010. 2010.

Por sua vez, a taxa de mortalidade infantil do município atestou uma queda considerável no período de 2001 a 2010, caindo de 4.219,2 óbitos/100 mil habitantes (87 óbitos) para 1.429,4 óbitos/100 mil habitantes (49 óbitos), ficando abaixo da taxa da região norte (1.723,2 óbitos/100 mil habitantes) e bem próxima da taxa nacional (1.469,5 óbitos/100 mil habitantes). A queda na taxa foi significativa, contudo, deve-se considerar que para a quantidade de recursos que o município arrecadava e, portanto, com o potencial que possuía e uma efetiva adoção de políticas de saúde preventiva, seria possível reduzi-la de forma ainda mais significativa, até porque, segundo informações do próprio DATASUS, mais de 60% desses óbitos seriam evitáveis.

O cenário traçado, de uma maneira geral, demonstra uma profunda injustiça na distribuição do produto de uma intensa atividade extrativo-mineral em Parauapebas, mas adquire contornos ainda mais alarmantes ao adicionarmos dados relativos à violência e à exploração sexual. Como se poderia previamente inferir, essas mazelas atingem, fundamentalmente, os segmentos sociais mais frágeis e, muito particularmente, jovens e adolescentes.

Inicialmente, a taxa de homicídios em Parauapebas saltou de 39,72/100 mil habitantes em 2001 (30 óbitos) para 60,54/100 mil habitantes (97 óbitos) em 2011, representando mais do que o dobro da taxa nacional para o ano de 2011 (27,13/100 mil). Essa era uma realidade equivalente a de localidades extremamente violentas e atingia principalmente a juventude. Assim, por exemplo, segundo o "índice de vulnerabilidade juvenil à violência e desigualdade de 2010" (ano base 2007), instituído pelo governo federal²⁷⁶, o município era o quinto colocado nacionalmente, com um índice de 0,597, classificado como "muito alta"²⁷⁷. Essa é uma realidade extremamente inóspita para a promoção do

²⁷⁶ O Índice foi publicado em relatório oficial assinado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Ministério da Justiça e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência passou a ser um indicador para a instituição de medidas mirando atacar o problema da desigualdade e da violência que atingiam a juventude, no bojo do "Plano Juventude Viva". Para a composição do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência são considerados aspectos que são determinantes para a situação de vulnerabilidade dos jovens à violência: "a taxa de frequência escolar, escolaridade, inserção no mercado de trabalho, taxa de mortalidade por causas internas, taxa de mortalidade por causas violentas, valor do rendimento familiar médio mensal, dentre outros". In: BRASIL. *Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade 2014*. Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília, 2014.

²⁷⁷ O Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior será a respectiva condição de vulnerabilidade. A diferença entre o município de

desenvolvimento humano nos seus variados aspectos e atestava uma verdadeira falência das forças de segurança do Estado brasileiro e das políticas públicas em criar as condições para um salutar desenvolvimento das potencialidades humanas no local.

Ainda relacionado a esse assustador cenário de violência, é relevante destacar dois aspectos que corroboravam enormemente para a composição desse ambiente e continuamente ganhavam repercussão nacional: a continuidade da violência rural e as ocorrências de trabalho escravo em fazendas e carvoarias. Ambos fenômenos ocorriam tanto no território do município ou naqueles localizados no seu entorno, fortemente impulsionados pelas atividades de extração mineral que ocorriam em Parauapebas, que redundavam, por exemplo, numa valorização da propriedade da terra sem precedentes e em uma crescente pressão sobre a floresta nativa do entorno.

Em relação ao primeiro aspecto, o estado do Pará foi o líder nacional no período de 2000 a 2010. Das 125 pessoas que sofreram ameaças de morte em 2010, 30 residiam no Estado²⁷⁸. Já a CPT denuncia que entre os anos de 1985 a 2013, ocorreram 645 mortes resultantes de conflitos no campo no Pará, proporção que ficava bem acima do segundo colocado no período, o Maranhão, que registrou 138 mortes²⁷⁹. Em média ocorreram cerca de 60 mortes por ano, com alvos seletivos, vitimando, fundamentalmente, lideranças políticas contestadoras dos efeitos perversos do modelo de desenvolvimento implementado na região. Os assassinatos miravam prioritariamente lideranças sindicais, indígenas e religiosas.

A imensa maioria desses conflitos e mortes estavam concentradas nas regiões sul e sudeste do Estado e em municípios aonde vinham ocorrendo o "boom minerário", tais como Parauapebas, Anapu, São Felix do Xingu e Eldorado dos Carajás. Ocorrências como a Chacina de Eldorado do Carajás, em 1996, o

Parauapebas e os dois primeiros colocados (Marabá(PA), com 0,672 e Itabuna (BA), com 0,656) não era tão significativa. Para o ano de 2012, o índice de Parauapebas caiu para 0,570 e o município passou a ocupar a sexta pior colocação em âmbito nacional. In: BRASIL, 2014.

²⁷⁸ PORTAL UOL Notícias. *Relatório diz que 42 camponeses ameaçados de morte foram assassinados entre 2000 a 2011*. 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/05/30/relatorio-diz-que-42-camponeses-ameacados-de-morte-foram-assassinados-entre-2000-e-2010.htm>>. Acesso em: 02 jan de 2015.

²⁷⁹ PORTAL FÓRUM. *Pará concentra 38% dos assassinatos por conflito de terra no país*. 2015. Disponível em <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2015/02/para-concentra-38-dos-assassinatos-por-conflito-de-terra-pais/>>. Acesso em: fev de 2015.

assassinato da irmã Dorothy, em Anapu em 2005, seguido pelo do presidente do sindicato dos trabalhadores rurais de Parauapebas (3 dias depois) e de um casal de lideranças extrativistas em Nova Ipixuna em 2011, foram alguns dos que ganharam maior repercussão nacional e internacional; contudo, lideranças e ativistas denunciavam que a prática de ações violentas vinha praticamente caindo no senso comum e a maioria das ocorrências sequer ganhavam a atenção da imprensa local.

Esse exacerbamento da violência rural coincide com o aumento dos processos de grilagem de terras e com o aumento das ocupações de terras promovidas por movimentos sociais, mirando pressionar as autoridades locais e nacionais no sentido de promoverem a reforma agrária. Entre 2002 a 2006, essas ocupações saltaram de 39 para 59 e foram responsáveis por 15% de todas as que ocorreram no país.

Dentre as causas dessa contínua trajetória de violência no campo na região estão a impunidade (expressa, dentre outros meios, pelo fato de que menos de 10% dos casos atinentes tinham sido julgados até 2013) e a aberrante inação das forças de segurança do Estado (a matéria mencionada anteriormente, denunciava que 42 pessoas assassinadas já tinham recebido ameaças de mortes). Contudo, a principal força motriz desse processo de violência, é o modelo de desenvolvimento adotado no local que primava pela extração de minérios (tornando a região dependente de poucas opções de oportunidade de emprego e geração de renda) e provocava uma grande concentração da propriedade da terra, para o que havia a determinante colaboração do próprio Estado, já que as atividades econômicas, majoritariamente apoiadas pelas políticas governamentais, miravam incentivar a produção intensiva, a monocultura e a grande propriedade rural.

O segundo aspecto, que vinha tristemente chamando a atenção para a área rural tanto de Parauapebas quanto dos municípios do seu entorno, era a crescente ocorrência de trabalho escravo. Inúmeros trabalhadores nessa condição foram libertados de fazendas pecuaristas e de carvoarias da região. Entre os anos de 2003 a 2006, chegaram a ser registrados 1012 casos caracterizados como trabalho escravo no Brasil, dos quais 85% ocorreram na região Amazônia; destes, cerca de 50% foram registrados no estado do Pará. Já entre 2003 a 2011 foram libertados

cerca de 2,7 mil trabalhadores de carvoarias e dos 246 empregadores inclusos na "lista suja" do trabalho escravo em 2011, 57 eram ligados a cadeia produtiva do carvão.

Ainda que a maior parte desses casos tenha ocorrido em fazendas pecuaristas, a sua manifestação nas carvoarias é a segunda e é também sintomática do cruel modelo produtivo implantado na região, visto que o carvão vegetal é crucial para a atividade das siderurgias que vem se espalhando no entorno das instalações da Vale²⁸⁰. Portanto, esse outro trágico aspecto do modelo de desenvolvimento adotado, além de provocar irreparável degradação humana, também acirra a pressão sobre a floresta nativa da região.

Outra faceta desse cenário degradante é o acirramento da exploração sexual e prostituição. Crianças e Adolescentes são as principais vítimas dessa atividade que cresce assustadoramente no município e, conforme denunciam ativistas, é tratada com relativa cumplicidade por parte de algumas autoridades, que fingem não perceber o seu alastramento em cabarés que se multiplicam na cidade e, em muitos casos, chegam mesmo a atuar como uma espécie de serviço de segurança para que ela ocorra com relativa "normalidade" e sem surpresas negativas²⁸¹.

A lógica que impulsiona essa prática possui elementos típicos de outras localidades imersas sob o mesmo fenômeno de grandes projetos econômicos instalados nas redondezas. Assim, o que se testemunha é uma grande incidência de migração, com predominância de homens que se agregam na atividade minerária ou dela decorrente, em sua maioria, distantes de suas residências e familiares. Já as meninas que sobrevivem dessa atividade são muito pobres e oriundas de famílias imigrantes e de localidades ainda mais pobres do que as que vivem atualmente, pertencentes a famílias cujos pais possuem baixíssima formação escolar e que foram atraídos para o município por promessas de bons empregos e/ou boas oportunidades. Muitos dos pais simplesmente fingem não

²⁸⁰ A maioria das siderurgias que vinham se implantando na região foram atraídas pela possibilidade de utilização do carvão vegetal que é barateada extraíndo-se madeira nativa e através da utilização de mão de obra (extremamente barata), com drástica redução dos outros custos de manutenção dos trabalhadores, levando-o a uma precarização sem precedentes e redundando numa condição de trabalho análoga a condição de escravidão, como as que vem sendo crescentemente flagradas na região. In: PORTAL R7. *Pará lidera lista suja do trabalho escravo no Brasil*. 2014.

²⁸¹ JORNAL ESTADÃO. *Cidades amazônicas viram eldorados da prostituição infantil*. Caderno Brasil. 07 e 08 de Setembro de 2008. 2008.

saber que suas filhas estão vivendo sob essa condição e até absorvem o parco recurso auferido por essas crianças/adolescentes para custear as despesas cotidianas²⁸².

Um dos reflexos mais cruéis dessa tenebrosa atividade é a crescente incidência de gravidez na adolescência. Em 2008, apenas no primeiro semestre, de todas as grávidas atendidas pelos serviços de saúde da cidade, 2% eram de grávidas abaixo de 15 anos de idade (essa incidência no país, para o mesmo período, não ultrapassa 1,3%). No mesmo ano, o Conselho Tutelar do município informava que atendia em média cerca de 25 casos de exploração sexual, mensalmente²⁸³. A incidência de AIDS também vinha crescendo, saltando de 2,6/100 mil habitantes em 2002 para 6,9/100 mil habitantes em 2008²⁸⁴.

As contradições suscitadas até o momento, certamente, são decisivas para compor um cenário marcado por contradições econômicas e sociais. Assim, embora se trate de um município, que é um dos mais ricos do país, possui, contudo, grandes deficiências em termos de serviços públicos prestados à população. Via de consequência, intensificam-se mazelas sociais, degrada-se o nível de bem estar da população e impõem-se limites às possibilidades de maior engrandecimento humano. Esses aspectos podem ser avaliados através da análise do grau de desigualdade, de desenvolvimento humano e de incidência de pobreza absoluta no local no ano de 2010, expressos nos dados da tabela que apresentamos abaixo:

Tabela 6- Incidência de pobreza absoluta, Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano de Parauapebas, do Pará e do Brasil

Indicadores Sociais	Parauapebas	Pará	Brasil
Índice de Gini (2003)	0,39	0,44	0,52
IDH (2010) (*)	0,715	0,646	0,715
População em situação de pobreza absoluta (2009) (**)	29,09%	36,13%	27,46%

²⁸² Idem.

²⁸³ Idem.

²⁸⁴ Reportagem feita com base nos dados do Centro de Testamento e Acompanhamento (CTA) de 2012 e 2013, revelavam que a quantidade de casos confirmados de AIDS já era maior que a do vizinho município de Marabá e que possuía maior população. In: BLOG DO ZEDUDU. Parauapebas já registra mais casos de Aids do que Marabá. 2013. Disponível em: <<http://www.zedudu.com.br/?p=32098>>. Acesso em: 07 jan 2015.

* O Índice de Desenvolvimento Humano é utilizado por organismos multilaterais, governos nacionais e demais instituições locais para aferir o grau de desenvolvimento em dado momento, ou seja, as condições resultantes, para o ser humano, do estágio de determinado processo desenvolvimentista em dado momento. O índice considera 3 variáveis (educação, rendimento (PIB per capita) e expectativa de vida) e constitui uma escala de 0 a 1, em que quanto mais próximo de 1 maior será o grau de desenvolvimento humano e, presume-se, a consequente qualidade de vida.

** Segundo o IPEA, a população em situação de pobreza absoluta corresponde aquela cujo rendimento médio mensal fica abaixo de 1/2 salário mínimo vigente.

Fica evidenciado que o município de Parauapebas possui indicadores melhores que os do estado paraense e se equiparam aos nacionais, para o período analisado (exceto no caso de índice de gini, cujo dado é indicador de uma situação de desigualdade menor que a do Brasil). Contudo, se de maneira geral eles atestam patamares sociais, de desenvolvimento humano e de desigualdade considerados satisfatórios, já que estão acima da média estadual, mais uma vez deve-se relativizá-lo e lembrarmos de que se trata de um município que gera expressiva quantidade de riqueza e resulta em atípica arrecadação para o ente municipal e que, mesmo diante dessa realidade, os resultados não conseguem superar os padrões nacionais. Ou seja, os resultados obtidos com a enorme riqueza gerada estão ainda muito aquém tanto das promessas feitas, quanto do padrão que seria desejável para justificar o enorme impacto causado na localidade pela gigantesca atividade exploratória em curso.

Os dados e informações discutidos referentes aos desdobramentos da dinâmica econômica e social do município de Parauapebas, desta feita já a partir da autonomia do local em relação a Marabá, demonstram que a desigualdade, a bipartição do espaço urbano e o tratamento cruel dos segmentos socialmente mais frágeis tiveram seguimento e que a anterior estrutura econômica e agrária, herdada da dinâmica econômica que determinou a conformação da região, vem exercendo um papel determinante para que algumas perversidades sejam perpetuadas no tempo, na medida em que estão na origem dessas estruturas e acabaram ditando algumas de suas características fundamentais. Diante dessa realidade, fica mais uma vez evidenciado que um efetivo direito à cidade, também nessa nova realidade jurídico-institucional, seguia sendo um privilégio de poucos.

A estrutura agrária, caracterizada pela concentração da terra, avalizada por um regime autoritário que bancava um modelo produtivo voltado a garantir os privilégios de uma pequena elite, fundamentalmente, do sul/sudeste do país, com

crescentes interesses nas novas oportunidades abertas na região sudeste do Pará, constituíram o contexto no qual foi implantado o novo empreendimento minerário que, por sua vez, ajudou a reforçar. Via de consequência, as novas frentes econômicas abertas apenas diversificaram as formas e mecanismos de um mesmo processo excludente e privilegiador de uma parcela minoritária da sociedade.

Um dos principais mecanismos que a empresa teria para provocar uma salutar e mais justa distribuição da imensa riqueza gerada no local seria através da geração de uma grande quantidade de bons empregos e a utilização de sua enorme estrutura para colaborar com a proteção ambiental e das comunidades locais. Contudo, o que se assiste, desde o início do empreendimento (ainda na fase estatal da companhia Vale), é uma lógica empreendedora voltada, eminentemente, à obtenção de expressivos lucros, sob pena de pressão sobre os salários e benefícios dos trabalhadores e uma crescente e irresponsável pressão sobre o meio ambiente, em especial, sobre a floresta nativa.

Essa lógica foi amplificada, em muito, após a privatização da CVRD em 1997, através de um processo que importou em irreparáveis perdas ao país e agigantou a empresa (e seu poder de influência no local). Doravante, o que se percebe cada vez mais é um desempenho fantástico (na perspectiva empresarial) e cada vez mais prejudicial aos trabalhadores, ao meio ambiente e, conforme seguiremos constatando, impondo mais obstáculos e dificuldades a um desenvolvimento justo e igualitário da cidade, do que significando retornos compensadores em termos de melhoria da qualidade de vida e promoção de oportunidades para um salutar desenvolvimento das potencialidades humanas para o amplo conjunto da sociedade instalada no local. Ou seja, um empreendimento que é bom para poucos e não compensador para a maioria.

Uma outra forma seria através da geração de receita para os entes estatais, fundamentalmente o municipal, para então ser aplicado na implementação de desejáveis políticas públicas e estruturação dos espaços públicos. É fato que a receita gerada é significativa (se considerarmos o padrão dos demais municípios brasileiros) contudo, os resultados têm ficado muito aquém do necessário. Há enormes demandas a serem atendidas e problemas que se estendem, atingindo crescentes contingentes populacionais. Estes, por sua vez, crescem numa proporção bem acima da capacidade estatal em imprimir ações que os

contemplem de forma adequada. O padrão urbanístico do município está bem abaixo das expectativas alimentadas pelos patrocinadores do empreendimento (tanto o Estado, inicialmente, quanto o empreendimento privado, posteriormente), o padrão dos serviços públicos oferecidos não consegue, em alguns casos, ir além do padrão nacional, em outros, fica até aquém.

Enquanto a empresa, quando cobrada a investir mais na melhoria da qualidade de vida dos moradores locais, em sua defesa propalava o discurso de que os entes estatais não faziam a sua parte, a realidade que se perpetua em Parauapebas levanta dúvidas sobre as reais possibilidades destes em atender, com as receitas resultantes, um grau de demanda gerada por um empreendimento dessa magnitude, já que, dentre outros perversos efeitos, provoca um processo imigratório sem precedentes e adquirem um impacto ainda mais significativo se considerarmos que se tratam de localidades extremamente incipientes em termos de infraestrutura.

Por sua vez, se as precárias condições infraestruturais e a proporção de pobreza já pintam um cenário contraditório da cidade, alguns dos dados cotejados demonstram que elas se acentuam de forma significativa nos chamados "aglomerados subnormais", revelando condições muito mais precárias. Nesses locais, há não somente mais pobreza, como também verificam-se maiores dificuldades para acessar os serviços públicos, maior insalubridade e maior precariedade no consumo de bens, dentre outras manifestações. Mesmo considerando que a proporção desses agrupamentos é menor que a correspondente no estado do Pará em geral, ela fica aquém do padrão nacional que, como se sabe, já é bastante precária nesse aspecto. Essa patente contradição, mais uma vez, reforça a impressão de que há incapacidade dos entes estatais locais em promover a melhoria da qualidade de vida de forma ampla.

A despeito da enorme riqueza gerada através da extração de minério de ferro e a geração de uma razoável arrecadação (alimentando um discurso oficial de que a localidade só tem a ganhar com o empreendimento ali instalado, já que ele seria sinônimo de progresso e modernização) as discussões que ressaltaram a incipiência da qualidade da saúde da população residente, da crescente violência tanto na cidade, quanto na área rural, da bárbara proliferação da exploração sexual infanto-juvenil e da crescente incidência de trabalho escravo na região revelam

uma obscura e real faceta do empreendimento com que se depara um significativo contingente social (e muito particularmente os segmentos com fragilidade social e econômica).

Essa é a realidade cruel, com características próximas a de eras medievais, a que está submetida, de alguma forma, parte significativa dos habitantes que foram atraídos para o local com promessas de prosperidade e realização de seus sonhos. Ao revés, acabaram sendo colocados sob condições desumanas e, quando ainda conseguem obter alguma fonte de renda, são forçados a se contentarem com as migalhas resultantes das posses de uma minoria que realmente usufrui dos benefícios do boom econômico que vem impulsionando o município de Parauapebas.

Diante de tudo isso, é evidente que em Parauapebas o direito à cidade - seja no sentido de significar o compartilhamento das comodidades urbanas geradas no local, de uma forma justa e igualitária, seja no sentido de resultar num protagonismo dos cidadãos criando efetivas oportunidades para que possam conjuntamente participar e determinar os rumos da cidade - é uma demanda que está muito aquém de ser atendida. Afinal, a cidade é bipartida entre alguns poucos agraciados com os benefícios do "desenvolvimento" provocado e um outro grupo majoritário, composto ou de excluídos desse processo ou dos que apenas recebem poucas migalhas. Ademais, os contornos e desdobramentos tanto do empreendimento (principal agente que determina a realidade local), quanto da cidade em si, parecem ter suas principais decisões tomadas de uma forma que exclui o conjunto de cidadãos e, em sua maioria, formatadas em outros distantes locais.

Esse último aspecto seguirá sendo analisado neste trabalho nos capítulos posteriores, mirando determinar de que forma ocorrem (se ocorrem) as oportunidades de participação popular no local e as reais possibilidades que possuem em determinar os rumos da cidade e corroborar para a consecução do direito à cidade. A seguir, analisaremos a trajetória de uma outra cidade também localizada no entorno de um grande empreendimento econômico na chamada Amazônia oriental, circunscrita na fronteira dos estados do Amapá e Pará, qual seja, a cidade de Laranjal do Jari.

3.2

A cidade de Laranjal do Jari

A formação da cidade de Laranjal do Jari, localizada no sul do estado do Amapá, na fronteira com o estado do Pará, está diretamente ligada a uma fronteira de expansão urbanística do tipo corporativa, discutida anteriormente. A cidade é resultante de uma dinâmica socioeconômica impulsionada pelo "Projeto Jari", que foi instalado na região nos anos 1960. Contudo, a trajetória econômica do chamado "vale do Jari" antecede a esse marco.

Assim, a enorme extensão territorial do projeto que, em 1967, ocupava 1.632.121 hectares de terras localizadas tanto no Estado do Pará (1.174.391 ha), quanto no Estado do Amapá (457.730 ha)²⁸⁵ somente pode ser devidamente compreendida se recuarmos um pouco mais no tempo; para tomarmos conhecimento das chamadas "fase José Júlio" e "fase portuguesa" do Vale do Jari.

José Júlio nasceu em 1862 no interior do estado do Ceará e chegou ao Rio Jari em 1882, depois de ter tido uma breve passagem por Benevides, no Pará. Em 1899, iniciou a construção de seu império, adquirindo suas primeiras propriedades na região. No apogeu de suas atividades econômicas, tornou-se um dos homens mais ricos de seu tempo, chegando a possuir cerca de 300 casas, muitas delas localizadas em Belém e no Rio de Janeiro²⁸⁶. Também foi político, influenciando decisivamente nos pleitos eleitorais disputados no município de Almerim²⁸⁷, e chegou a ser eleito deputado e senador pelo Pará.

Sua enorme riqueza foi construída explorando recursos naturais do vale do Jari, com base no aviamento, notadamente a Castanha do Brasil e matéria-prima

²⁸⁵ Essas eram as dimensões das propriedades adquiridas pelo bilionário norte americano Daniel Ludwig em 1967, quando assumiu o controle da região e implementou o chamado "Projeto Jari". In: LINS, Cristóvão. *Jari: 70 anos de história*. Editora DataForma. 2001.

²⁸⁶ Estima-se que as propriedades de José Júlio atingissem cerca de 3 milhões de ha, o que o colocaria entre os maiores latifundiários de todos os tempos. In: LINS, 2001.

²⁸⁷ As terras de José Júlio distribuíam-se entre o que hoje são as terras limítrofes entre os Estados do Amapá e do Pará, divididos pelo rio Jari e cujo principal município é o de Almerim. Contudo, naquele momento (e até o ano de 1943), as terras do Estado do Amapá pertenciam ao Estado do Pará, pois somente em 1943 foi então criado do Território Federal do Amapá, pelo então presidente Getúlio Vargas, motivados por interesses militares estratégicos em decorrência das crescentes pressões internacionais sobre porções territoriais na região amazônica por parte de nações diretamente envolvidas na segunda guerra mundial e as crescentes especulações de descobertas de jazidas minerais na sua região mais interior e ao norte.

para produção de borracha, extraída de plantas nativas.²⁸⁸ Em 1948, motivado essencialmente por problemas de saúde e já com mais de 80 anos, José Júlio desfez-se de suas propriedades na região do Jari e as vendeu para um grupo de empresários portugueses.

Dentre os principais legados deixados por essa primeira fase da região do Jari (denominada de "fase José Júlio") fica evidenciado o estabelecimento de uma lógica desenvolvimentista focada na extração de recursos naturais para exportação, mirando atender demandas externas e cujo benefício foi concentrado em pouquíssimas pessoas.²⁸⁹ Outras características, já definidas nesse momento, foram a concentração de terras e a exploração da precária mão-de-obra local.

Urbanisticamente, os primeiros movimentos de concentração da população em determinados locais começaram a ocorrer, seja no entorno das principais instalações do empreendimento de José Júlio - por reunir os melhores serviços e comodidades na época²⁹⁰ - seja nas chamadas "filiais" do empreendimento - espalhadas por várias vilas ao longo das propriedades, por servir de ponto de concentração, coleta e embarque dos produtos coletados na floresta.²⁹¹

A fase seguinte, denominada "fase portuguesa", iniciou em 1948 com a aquisição do empreendimento por um grupo de portugueses, chefiados por Joaquim Nunes de Almeida. Poucas mudanças substanciais foram realizadas,

²⁸⁸ A castanha do Brasil era extraída, transportada e acondicionada de forma manual e constituía a principal atividade econômica dos empreendimentos de José Júlio na região, chegando a produzir 75 mil hectolitros do produto no auge de suas atividades e tornando mundialmente conhecida a castanha da marca "Jari", por seu tamanho e qualidade. Já a exportação da borracha era o segundo produto mais importante, mesmo num momento em que o chamado "boom da borracha" já havia passado e o produto brasileiro já não era tão atraente no mercado internacional. Os trabalhadores "aviados" das propriedades de José Júlio, produziam a borracha principalmente da seringueira, mas também a extraíam da maçarandubeira e da balateira. Outras atividades empreendidas na região eram a pecuária (desenvolvida de forma extremamente precária e com grande dificuldade e sem se fazer o mínimo manejo do rebanho de modo a facilitar sua reprodução e assegurar garantia de qualidade demandada pelo mercado), a extração de óleo de copaíba, de óleo de andiroba e a mineração de ouro. *In*: LINS, 2001.

²⁸⁹ Embora uma parte considerável dos trabalhadores, que eram responsáveis pelas atividades econômicas na região, fossem arregimentadas em regiões do nordeste e nos arredores de Belém, uma outra parte considerável era oriunda da própria região do Jari, que já era habitada pelos caboclos locais ribeirinhos que ocupavam algumas terras em regime de posse. *In*: LINS, 2001.

²⁹⁰ O empreendimento de José Júlio era comandado a partir da Vila de Arumanduba, que atingiu seu apogeu entre 1920 e 1930, chegando a possuir cerca de 400 casas. Dentre os serviços e comodidades, a vila possuía luz elétrica, oficina mecânica, serviço farmacêutico e escola. *In*: LINS, 2001.

²⁹¹ As "filiais" ficavam nas margens dos rios locais, especialmente ao longo do Rio Jari, e eram dotadas de depósito para receber e negociar os produtos extraídos pelos "aviados", mercearia e um porto para o embarque dos produtos em direção a Vila de Arumanduba, para em seguida ser novamente embarcada para o porto de Belém de Pará. *In*: LINS, 2001.

havendo, contudo, uma nítida preocupação em tornar mais racionais e profissionalizadas algumas atividades.

Isto fica evidente com a decisão de fixar residência permanente no local, dos diretores das empresas que compunham a Jari, mirando dispensar maior atenção aos desdobramentos dos empreendimentos. Contudo, algumas atividades seguiram sendo executadas de maneira ainda muito precária. O resultado daquele esforço foi o aumento da produtividade em praticamente todas as atividades que eram exercidas desde os tempos de José Júlio, com exceção da pecuária.

Os quase 20 anos da Jari sob a gestão de empresários portugueses, intensificaram os efeitos da etapa anterior, aprofundaram o modelo de desenvolvimento econômico implantado e a lógica exploratória dos trabalhadores locais (baseada no aviamento) foi mantida. Assim, as tentativas de imprimir um ritmo mais intenso de exploração dos recursos naturais, numa lógica mais empresarial surtiram seus efeitos econômicos e sociais, beneficiando de forma majoritária um seleto grupo de pessoas e deixando a imensa maioria dos residentes locais cada vez mais dependentes.

Da mesma forma, seguiu-se a concentração de pessoas ao longo de vilas que serviam ao empreendimento; pois, a despeito das marcantes condições exploratórias, o recurso financeiro e as mercadorias que circulavam, ainda que de maneira escassa para a maioria, mostravam-se interessantes para um crescente número de trabalhadores ávidos por garantirem a sua sobrevivência²⁹².

Em 1966, iniciaram-se as negociações que resultaram na venda da Jari para o bilionário norte americano Daniel K. Ludwig que, dentre outras ambições, pretendia produzir celulose na região, negócio tido por ele como promissor, visto que projetava haver escassez do produto já nos anos 1980. A negociação resultou no repasse de todas as propriedades do empreendimento, com tudo o que estava incluso, inclusive as dívidas existentes. Em 1967, o empreendimento passou a funcionar sob a gerência do empresário americano, dando início a uma nova etapa da Jari e significou o início de processo produtivo nos moldes do capitalismo moderno. Esta fase passou a ser conhecida como a "fase Ludwig" e deu início efetivo ao que passou a ser conhecido como o "Projeto Jari".

²⁹² Os dados do censo do FIBGE de 1970 atestam o distrito da "Boca do Jari" detinha 43,6% da população do município de Mazagão, no Amapá, ou seja, 4.599 habitantes. *In*: FERREIRA, 2008.

Além do projeto florestal, voltado para a produção de celulose e uso nas caldeiras da respectiva fábrica, o projeto Jari pretendia: intensificar a produção pecuária (bubalina e bovina), racionalizando as atividades e imprimindo melhorias zootécnicas; plantar arroz, dendê e banana para exportação²⁹³; implantar atividades de hortifrutigranjeiros para abastecimento local; implementar atividades industriais, notadamente a produção de celulose e beneficiamento de caulim²⁹⁴; construir infraestrutura para o fornecimento de energia elétrica, transporte de produtos e pessoas²⁹⁵; promover melhorias de portos, trapiches e construção de aeroporto e de moradia para funcionários das atividades industriais e para os trabalhadores rurais.

De toda essa gama de ambiciosos investimentos em infraestrutura, 02 (dois) deles merecem destaque, tanto por sua grandeza, quanto pelo impacto que causou na região em termos de desenvolvimento econômico, social e da consequente urbanização. O primeiro deles foi a construção, transporte e implantação da fábrica de celulose, introduzindo a região (ou uma pequena parcela dela) num modelo capitalista industrial. A fábrica, composta por 02 (dois) blocos/plataformas, medindo 250 x 50 m, possuindo altura equivalente a um prédio de 15 andares, foi construída no Japão em aproximadamente um ano, custou US\$ 269 milhões e foi transportada em 1978²⁹⁶ até o porto de Munguba, no Rio Jari, onde foi instalada por engenheiros japoneses e começou a produzir celulose em fevereiro de 1979.

A segunda intervenção impactante da empresa foi a construção de uma infraestrutura habitacional, mirando garantir a permanência de seus funcionários nas imediações de suas atividades. Assim, para abrigar os funcionários envolvidos

²⁹³ Pretendia-se alcançar a produção de 120 mil toneladas/ano, com o plantio de cerca de 14 mil ha. *In*: LINS, 2001.

²⁹⁴ Jazidas de caulim foram encontradas nas terras da Jari logo nos primeiros anos da "fase Ludwig" e em 1968 foi obtido o alvará para a realização de pesquisa e concluíram (em 1969) pela existência de reservas de 150 milhões de toneladas, a maior do mundo, naquele momento. A exportação do mineral iniciou em 1976. O Caulim, dentre outras aplicações, é utilizado no processo de produção do papel, para torná-lo mais alvo. *In*: LINS, 2001.

²⁹⁵ Pretendiam construir cerca de 1.400 km de estradas para circulação de equipamentos pesados, 13.850 km de estradas vicinais, para dar acesso aos pontos de plantio, estradas intermediárias e 220 km de ferrovia para o transporte de madeira dos pátios de concentração até a fábrica de celulose. *In*: LINS, 2001.

²⁹⁶ O transporte das duas plataformas foi realizado por uma empresa inglesa, durou 87 dias, entre fevereiro e abril de 1978, tendo percorrido cerca de 28.706 km, sendo considerado uma operação única em termos de logística marítima dessa natureza. *In*: LINS, 2001.

nas atividades industriais, a empresa construiu a vila de Monte Dourado, uma *Company town*, dotada de excelente infraestrutura em termos de vias internas para transporte e locomoção, serviços de educação, saúde e abastecimento, fornecimento de energia elétrica, água tratada, drenagem e tratamento de esgoto, serviços comunitários e de comunicação.

Contudo, como uma grande parte dos funcionários da Jari exercia suas atividades em localidades distantes da sede da empresa (envolvidos no plantio de madeira, criação de gado ou atividades agrícolas, dentre outras), foram também implantadas 02 (duas) silvivilas²⁹⁷ e acampamentos. Essas silvivilas eram dotadas de infraestrutura para abrigar altos funcionários e trabalhadores em geral e suas respectivas famílias.

O ânimo inicial e as ambições de Ludwig, em relação ao Projeto Jari, esbarraram em inúmeras dificuldades. Dentre outras, podemos destacar: a frustração no intento de obtenção de largas margens de lucro com a produção de celulose, obstaculizados por solos de baixa fertilidade e em acentuada queda do preço do produto no mercado internacional; a existência de problemas de relação burocrática com o governo federal que provocavam, dentre outros problemas, uma imprecisão quanto a propriedade definitiva das terras, adiamento da construção da hidrelétrica de Santo Antonio, considerada fundamental para a solução definitiva do problema de energia e empecilhos para o transporte aéreo; instabilidade gerencial provocada pela alta rotatividade dos diretores do projeto; dificuldades para gerenciar uma grande quantidade de trabalhadores em razão de estarem espalhados por várias frentes do Projeto. Por fim, no início dos anos 1980, um clima de desastre pairou sobre as instalações do projeto em razão de um naufrágio nas proximidades do projeto que vitimou mais de 400 pessoas, dentre elas famílias inteiras de seus trabalhadores e um incêndio que atingiu o escritório central do projeto, na vila de Monte Dourado.

No final de 1981, Ludwig decidiu encerrar as suas atividades em frente ao Projeto Jari e, no início de 1982, uma associação de grupos empresariais nacionais, incentivados pelo governo federal e apoiados pelo Banco do Brasil e

²⁹⁷ Originalmente, o planejamento previa a construção de 10 silvivilas no lado paraense e 3 silvivilas no lado amapaense, pois esta era a quantidade de blocos em que eram divididos os 200 mil hectares em que se pretendia desenvolver atividades ligadas ao empreendimento, notadamente as atividades de plantio e manejo florestal. *In*: LINS, 2001.

BNDES, sob a liderança do empresário Augusto Antunes²⁹⁸, assumiu o projeto. Dentre os principais legados dessa fase, merecem ser destacados: a efetiva formação de um mercado de mão-de-obra, com a formalização de uma grande quantidade de trabalhadores; melhoria nos serviços de saúde e educação oferecidos, especialmente nas silviculturas e na Vila de Monte Dourado; e movimentação do mercado local, com a introdução de mercadorias e serviços bancários, comunitários e de lazer.

A intensificação das atividades econômicas na região do Jari, sob a égide do "Projeto Jari", foi determinante para aceleração do processo de urbanização da região e não somente na vila de Monte Dourado²⁹⁹, com todos os atrativos que possuía, mas, fundamentalmente, para algumas formações urbanas que começaram a ocorrer no seu entorno como a formada em frente à Vila de Monte Dourado, do outro lado do Rio Jari, no lado amapaense, ou seja, o "Beiradão". Formada a partir de aglomeração de pessoas em um pequeno povoado que passou a ganhar forma a partir de 1971, a vila do Beiradão era composta por um crescente contingente de pessoas, atraídas para a região pela dinâmica econômica provocada pelo projeto Jari.

Assim, desempregados do projeto, trabalhadores terceirizados, imigrantes oriundos principalmente de estado do Pará e da região nordeste, comerciantes em busca de oportunidades, prostitutas, cafetões, dentre outros, aglomeravam-se em condições inóspitas, sem fornecimento de água tratada, esgotamento sanitário, arruamento (pois a maioria das residências foram edificadas em palafitas), coleta de lixo, dentre outros e ainda enfrentando as pressões do Projeto Jari, que avaliava

²⁹⁸ O empresário Augusto Antunes já era bastante conhecido na região norte no início dos anos 1980, especialmente no Estado do Amapá, pois era o proprietário da mineradora Indústria e Comércio de Minérios (ICOMI) que, desde meados dos anos 1950 instalou-se na região de Serra do Navio, no Amapá, onde extraía minério de manganês e exportava, através do porto de Santana (cerca de 200 km de distância), para o mercado internacional. Para viabilizar o empreendimento, a empresa construiu 02 (duas) *company towns* com excelente infraestrutura, uma em Serra do Navio e outra em Santana, um porto e uma estrada de ferro que ligava as duas cidades. A ICOMI pertencia ao grupo CAEMI que também possuía outros grandes empreendimentos no Amapá, no segmento florestal (AMCEL) e de exportação de laminados (BRUMASA).

²⁹⁹ Além da Vila de Monte Dourado, o Projeto Jari também construiu, nas proximidades da fábrica de celulose, localizado no Porto de Munguba, a Vila de Munguba, que serve como uma espécie de acampamento para os trabalhadores engajados nas atividades da fábrica de celulose. A vila também é dotada de boa infraestrutura e, de forma semelhante ao que motivou o surgimento de Beiradão, em frente a Vila de Munguba (e fábrica de celulose, no Porto de Munguba), foi formado um outro povoado, este denominado "Beiradinho", com características muito semelhantes as de Beiradão, contudo, com uma população e ritmo de crescimento menores.

o povoado ser prejudicial à imagem do empreendimento e representava uma relativização de seus direitos de propriedade, o descaso do poder público e as intempéries da natureza, dando dinamismo a um aglomerado urbano que, em pouco tempo, ultrapassou em quantidade o total de moradores da cidade planejada de Monte Dourado. Assim, segundo o FIBGE, no ano de 1983, as populações de Monte Dourado e do Beiradão saltaram para 8.500 e 12.000, respectivamente.

Ao assumir o Projeto Jari, em 1982, o empresário Augusto Antunes liderou algumas mudanças estruturais no empreendimento, mirando corrigir distorções. O projeto foi nacionalizado e iniciou um duro caminho de transição resultando, dentre outras consequências, em contínuas demissões e na perda de muitos antigos funcionários.³⁰⁰ Melhoramentos nas atividades florestais, como a adoção de tecnologias mais atuais de produção de mudas e racionalização no procedimento de exploração da madeira cultivada, importaram em melhoria na produtividade da extração de matéria-prima por hectare. Também foram intensificadas as negociações com a esfera governamental para a construção da hidrelétrica de Santo Antonio, buscando sanar um dos maiores óbices do projeto para tornar mais competitivo o preço da sua celulose produzida³⁰¹.

Dentre as inúmeras mudanças introduzidas, ganha destaque o incremento na atividade minerária do caulim, com a ampliação da respectiva fábrica (a CADAM). O resultado imediato foi o aumento do faturamento de US\$ 32 milhões para US\$ 50 milhões e um acréscimo de funcionários de 440 para 550, melhorando também a qualidade do produto. Também foram imprimidas mudanças que intencionavam a melhoria das condições de trabalho dos empregados do empreendimento, tido como um dos elementos essenciais para

³⁰⁰ Em 1979 os empreendimentos da Jari contavam com 15.400 funcionários e em meados de 1993, passaram a contar com apenas 4.500. *In*: LINS, 2001.

³⁰¹ Desde o início do Projeto Jari (fase Ludwig), havia expectativa de que o governo federal autorizasse a construção da hidrelétrica de Santo Antonio, visto ter sido essa uma das promessas feitas por membros do governo federal (militares), para convencerem o empresário americano a instalar o seu empreendimento no Rio Jari; contudo, a promessa não foi cumprida e o empresário foi informado de que teria que utilizar energia que estava sendo produzida em excesso na hidrelétrica de Tucuruí, localizada no Estado do Pará, no Rio Tocantins. Obviamente que a notícia não agradou a Ludwig, que chegou a cogitar a interrupção dos investimentos, contudo, foi convencido por membros de sua equipe da viabilidade em produzir energia a partir de caldeiras, com a queima de madeira da região. Até o momento a Jari produz sua energia dessa forma, representando não somente uma constante pressão sobre o floresta, como também importa no aumento do custo de produção de sua celulose. Em média, suas concorrentes gastam em torno de 20 dólares em energia por tonelada de celulose produzida, enquanto a Jari gastava cerca de 60 dólares. *In*: LINS, 2001.

incrementar a produtividade nos patamares desejados. Desta feita, o projeto melhorou as condições dos acampamentos, a quantidade e qualidade da alimentação, a qualidade do atendimento médico, a segurança no trabalho e buscou proporcionar mais oportunidade para treinamento de seu pessoal.

Essa primeira fase de nacionalização do projeto, tornou-o mais racional em seus gastos e iniciou um processo de reestruturação que prometia tornar a empresa mais produtiva e rentável. Contudo seguia enfrentando problemas estruturais e foi acometido por acidentes que ameaçavam comprometer suas atividades. Inicialmente, o seu custo de produção seguia elevado e bem acima daqueles de seus concorrentes no mercado de celulose. O elemento determinante era o custo com a produção de energia utilizada na fábrica, afinal de contas tinha que gerar sua própria energia. Esse perfil da contabilidade era preocupante para a empresa e várias iniciativas foram desencadeadas para invertê-la, seja para assegurar a construção de uma hidrelétrica na região, seja para melhorar o perfil produtivo da floresta. Outro fator problemático foi a falta de madeira para a produção de celulose ocorrida entre 1984 e 1987, obrigando a empresa a extrair madeira nativa da região para complementar o eucalipto utilizado na produção.

Em meados dos anos 1990, a dívida da empresa atingiu um patamar considerado desalentador para os acionistas da Jari. A situação, que já era preocupante, agravou-se ainda mais com o falecimento do empresário Augusto Antunes em 1996 e a ocorrência, em 1997, de um segundo incêndio na empresa, desta vez destruindo o painel de controle da unidade de geração de energia da fábrica de celulose³⁰². A paralisação foi motivo de grande frustração para os envolvidos no Projeto Jari, pois a empresa começava a apresentar sinais de que poderia reverter o seu processo de endividamento.

Essa nova paralisação, nas condições em que a empresa se apresentava, ameaçava a continuidade das atividades do empreendimento, pois pairava um clima de pessimismo e faltava apoio político para reerguer o projeto. Mirando atacar esses 02 (dois) problemas, membros da diretoria tomaram a iniciativa de buscar apoio junto às autoridades locais e nacionais e acentuar as medidas de ajustes e racionalização já em andamento, resultando num movimento político (o

³⁰² Um outro incêndio havia atingido a caldeira de força da fábrica de celulose no ano de 1988.

"S.O.S. Jari").³⁰³ Como resultado das mobilizações efetuadas, os principais obstáculos foram sanados e o Projeto Jari retomou suas atividades no final de 1997 e recomeçou a comercialização da celulose no início de 1998.

Com o retorno das atividades, seguiu-se com as medidas de ajustes, no bojo da estratégia que buscava melhorar a produtividade e diminuir os custos de produção. Como resultado desses esforços, a empresa passou a protagonizar bons momentos e despertou o interesse de inúmeras empresas do mercado. As negociações comandadas pelo BNDES resultaram na transferência do controle acionário do projeto para o grupo Orsa pertencente a *holding* Saga Investimentos e Participações, controlado pelo empresário Sérgio Amoroso, no ano de 2000.

Essa fase de praticamente 20 anos do Projeto Jari, foi marcada por um maior dinamismo do empreendimento, crescimento da produção, racionalização das atividades e também enxugamento de seus custos, nos quais as atividades e gastos de cunho social foram alguns dos atingidos. O empreendimento continuava a ser um foco de atração de crescentes contingentes populacionais que, cada vez mais, passavam a escolher a Vila do Beiradão como local para fixar residência. Dentre os principais motivos para que essa localidade se fizesse atrativa, destacam-se: estar mais próxima da Vila de Monte Dourado, ser crescente provedora de opções de diversão (e prostituição) e por ser mais apta a abrigar crescentes contingentes de trabalhadores terceirizados da Jari. A região começava a adquirir mais dinamismo em sua atividade comercial, despertando maior atenção por parte das elites locais (que lentamente iam se formando) e dos próprios agentes políticos locais, interessados em exercer influência política numa região que já concentrava o terceiro maior contingente populacional do Amapá³⁰⁴.

³⁰³ O movimento S.O.S Jari resultou de encontros provocados pela diretoria da empresa com políticos e gestores locais diretamente interessados no retorno das atividades do empreendimento. Assim, o movimento acabou sendo capitaneado pelo prefeito do município de Almerim, mas tinha o envolvimento direto dos prefeitos de Laranjal do Jari e Vitória do Jari, dos governadores do Estado do Amapá e do Pará e alguns de seus deputados federais e senadores. O foco imediato do movimento era pressionar e convencer o BNDES em retirar as restrições que vinha colocando para que os recursos oriundos da apólice de seguro pudessem ser utilizados ainda pela atual diretoria (sustentada pelo então corpo de acionistas) para realizar os reparos necessários para a retomada do empreendimento o mais rápido possível; ainda que um processo de transferência do controle acionário do projeto fosse sendo tocado paralelamente. In: ROCHA, Sebastião. *Pronunciamento no Senado Federal*. 17 jul 1997. 1997.

³⁰⁴ Em meados dos anos 1980, as maiores concentrações populacionais do Amapá eram: Macapá (a capital), Porto de Santana (na época, distrito de Macapá) e por onde escoava-se o minério de manganês extraído na região de Serra do Navio (pela ICOMI) e a região do Beiradão (então pertencente ao município de Mazagão). Cf: IBGE, 1980.

A intensidade que o fenômeno assumiu resultou na transformação da Vila do Beiradão num município em dezembro de 1987, desmembrando-se do município de Mazagão, mas sob o nome de "Laranjal do Jari". Comparativamente, enquanto a população de Laranjal do Jari evoluiu de 21.372, em 1991, para 28.515, em 2000, a do município de Almerim evoluiu de 33.442, para 33.957, no mesmo período. Daquele contingente, a evolução de sua taxa de urbanização foi de 66,91% para 93,96%, no mesmo período, já a de Almerim foi de 48,87% para 55,71%. A taxa média anual de crescimento da população do recente município foi de 6,20%, superior do Estado do Amapá e Pará (5,8% e 2,5%, respectivamente) e bem acima da nacional (1,60%), nesse mesmo período³⁰⁵.

Portanto, houve um crescimento populacional mais intenso, maior concentração da população na área urbana, exercendo grande pressão para as parcas fontes de provimento de serviços públicos, numa área ainda fortemente marcada pela precariedade dos domicílios (a maioria edificada na forma de palafitas, seguindo a margem do Rio Jari, sujeita aos efeitos das marés altas e a incêndios, já que foram construídas muito próximas umas das outras)³⁰⁶, com precários serviços de atenção à saúde e educação, marcadamente propícios à proliferação de doenças.

Nesse penúltimo período (de cerca de 20 anos), a região também foi castigada por desastres. Assim, 03 (três) incêndios atingiram a região, em 1982, 1985 e 1989. Este último foi o maior deles, atingindo não somente a parte residencial mais pobre (palafitas), mas também parte do comércio, o trapiche e a própria prefeitura da cidade. Já nos anos de 1996 e 2000, duas grandes enchentes assolaram a região e atingiram todas as casas localizadas nas áreas de várzea. Esse conjunto de desastres tem sido o principal fator que vem pressionando os moradores localizados nas áreas de palafitas a se mudarem para regiões mais altas (e secas).

A última etapa do Projeto Jari iniciou em 2000 e segue até os dias atuais, inaugurado com a transferência do Projeto Jari para o Grupo Orsa, liderado pelo

³⁰⁵ IBGE, 1991, 2000.

³⁰⁶ A favelização que se instalou nas margens do Rio Jari, primeiro com o nome de Vila do Beiradão e depois como município de Laranjal do Jari, já ganhou destaque internacional, chegando a ser mencionada como a maior favela fluvial do mundo.

empresário Sérgio Amoroso³⁰⁷. O seu propalado caráter ousado e determinação em sanar a deficitária situação financeira do projeto foram decisivos para a sua adjudicação pelo BNDES, em detrimento dos outros interessados. Dentre as principais consequências dos acordos iniciais firmados nesse processo, merece destaque: o estabelecimento de um programa de pagamento da dívida da empresa, que totalizava US\$ 415 milhões, a ser paga em 11 anos; a realização de investimentos na ordem de US\$ 54 milhões; a construção da hidrelétrica de Santo Antonio; a intenção de alavancar a produtividade para alcançar 300 mil ton/ano; a implementação de novos negócios (fundamentalmente, de manejo florestal que permitiria a exploração de madeira de lei da floresta); a implementação de programas sociais e econômicos mirando o envolvimento das comunidades locais e a promoção de seu desenvolvimento econômico e social.

Em 2000, a Fundação Orsa foi instalada em Monte Dourado³⁰⁸, no bojo de uma estratégia que tencionava (oficialmente) introduzir medidas de integração da comunidade no processo produtivo, aprofundar a chamada "responsabilidade social" e intensificar uma atividade de marketing, com vistas a difundir uma boa "imagem" da empresa. A Fundação destinaria 1% do faturamento bruto da empresa responsável pela produção de celulose (que com a nova administração mudou para "Jarcel Celulose") para o desenvolvimento de atividades socioculturais³⁰⁹. A estratégia empresarial, defendida pela nova equipe como uma "nova ética empresarial", pautou-se por um conjunto de ações que mesclavam medidas de racionalização do processo produtivo e ações focadas na sua integração com o planeta (planet), com as pessoas (people) e com o auferimento de lucros (profit).³¹⁰

³⁰⁷ Embora tenham ocorridos alguns desdobramentos das atividades do Projeto Jari após o ano de 2011, para estes, faremos apenas menções, sem realizar qualquer espécie de análise ou reflexão mais aprofundada, haja vista que, para os objetivos estabelecidos para o estudo em curso, nosso interesse se estende até o ano de 2011.

³⁰⁸ A Fundação Orsa já existia desde 1994 e era administrada pela esposa do empresário Sérgio Amoroso e possuía ações inicialmente focadas em promoção de atividades sociais com crianças. Contudo, passou por algumas transformações e ampliação de suas atividades na região do vale do Jari, para dar suporte aos objetivos estabelecidos pela empresa. In: GREISSING, Anna. *A região do Jari, do extrativismo ao agronegócio: as contradições do desenvolvimento econômico na Amazônia florestal no exemplo do Projeto Jari*. REU, v. 36, n. 3, 2010.

³⁰⁹ Nessa época, o valor destinado para as atividades da Fundação Orsa alcançava o montante de US\$ 2 milhões. In: GREISSING, 2010.

³¹⁰ GRUPO ORSA. *Relatório Anual e de sustentabilidade*, 2010.

No que diz respeito ao intento de promover a integração e o respeito com o planeta (*planet*), a empresa promoveu investimentos para tentar diminuir o grau de poluição causado por seu processo produtivo. A empresa vangloriava-se desses investimentos e afirmava existirem inúmeros reconhecimentos do êxito de sua gestão, mirando ser socialmente e ambientalmente menos nociva³¹¹. Nesse período, a Jari recebeu várias certificações de organismos internacionais, como a ISO 14001 (da *International Standard Organization*, que atestaria a excelência de sua gestão ambiental) e o "Selo Verde" (da *Forest Stewardship Council (FSC)*), por toda a cadeia do processo de silvicultura e manejo.

Contudo, há sérias contestações, por parte dos próprios trabalhadores do empreendimento, com relação ao merecimento desses reconhecimentos. Assim, questionava-se a pertinência dessas "certificações" à empresa, contestando-se os procedimentos para sua aferição e manutenção e o critérios considerados, como as condições da floresta, do seu manejo e a própria qualidade ambiental obtida com as medidas implementadas. Há, ainda, uma evidente e crescente incidência de prejuízos causados pela poluição aos moradores que habitam nos arredores da fábrica de celulose³¹². Questiona-se, ainda, o fato de haver contradições nos critérios utilizados, visto que por terem de considerar tanto o aspecto ambiental, quanto as condições sociais envolvidas no processo produtivo, haveria inúmeras manifestações de mazelas que comprometeriam a legitimidade da certificação, tais como o baixo nível dos salários, a alta incidência de contratações terceirizadas (e que se constituiriam numa das principais estratégias para a empresa livrar-se dos encargos sociais), de contínuos cortes de benefícios sociais e demissões a partir de 2009, justificadas pelas dificuldades impostas pela crise que atingiu os mercados financeiros em 2008 (mas que logo em seguida eram recontratados, porém no regime de terceirização)³¹³.

Já a tentativa de promover a integração do processo produtivo com as pessoas (*people*), ou seja, com as comunidades locais, buscava, oficialmente, criar riqueza e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento social e econômico dos

³¹¹ GREISSING, 2010.

³¹² A poluição incidia, fundamentalmente, sobre os moradores do Beiradinho, que fica localizado em frente a fábrica de celulose, distante cerca de 18 km da Vila de Monte Dourado.

³¹³ Nos primeiros 7 (sete) meses de 2009, a empresa já tinha demitido cerca de mil funcionários sob essa justificativa. In: GREISSING, 2010.

que habitam no entorno do empreendimento. Nesse ínterim, a partir de 2003, iniciou-se uma ampliação das atividades planejadas, visando assegurar o apoio político (através de uma rede de cooperação) que também daria suporte para tentativas de agregar valor a algumas produções comunitárias, bem como aprimorar o nível de formação escolar e proporcionar atividades esportivas e culturais.

É evidente que as atividades envolvidas nessa estratégia atacavam um problema histórico que vinha se arrastando por anos a fio na região, ou seja, a extrema pobreza e o baixo nível educacional dos habitantes da região, aspectos pelos quais seguramente possuíam grande parcela de responsabilidade. Contudo, avaliações mais aprofundadas levam ao questionamento de suas reais pretensões, especialmente se considerarmos que são realizadas a título de contrapartida social da empresa, sendo implementadas pela Fundação Orsa.

Dentre outros motivos, o ceticismo vem à baila, ao considerarmos que algumas atividades claramente misturam-se e são muito mais motivadas pelos interesses comerciais da Jari, contudo revestidas de um discurso e objetivos sociais, como é o caso de projetos de plantações de eucalipto pelas comunidades locais e o apoio a comercialização de castanha do Brasil. Ademais, em razão de que muitos dos projetos implementados pela empresa também causavam ceticismo resultante das crescentes resistências com relação à legitimidade das enormes propriedades da Jari, seus movimentos acabavam sendo percebidos por muitos como um mero mecanismo para tentar assegurar a propriedade do território.³¹⁴

Essa tentativa de buscar legitimar sua enorme propriedade também apresenta seus contornos quando se considera o viés de integrar a busca do lucro

³¹⁴ O projeto "eucalipto familiar" mirava incentivar o plantio dessa espécie nas propriedades dos pequenos agricultores em forma de agricultura familiar, mediante apoio técnico e garantia de compra do produto pela empresa, para ser utilizada na produção de celulose, levantando suspeita de que tratava-se, na verdade, de mais uma estratégia para ampliar o plantio da espécie, através das propriedades de pequenos agricultores, num momento em que era crescente o questionamento quanto a legitimidade da propriedade de parte da Jari e do tamanho de sua propriedade. Com relação a castanha do Brasil, Grupo Orsa adquiriu em 2009 a empresa Ouro Verde Amazônia, sediada em Mato Grosso e que atua no ramo de fabricação de derivados da castanha. Desde então, boa parte da matéria prima com que a fábrica trabalha passou a ser oriunda da região do Jari. Da mesma forma, o movimento levantava a suspeita de que as atividades de apoio aos pequenos extrativistas de castanha na região do Jari, não passavam de um mero movimento de "preparar o terreno" para garantir matéria-prima para mais uma frente das atividades do Grupo Orsa. *In*: GREISSING, 2010.

(*profit*) das atividades empresarias. Assim, o aumento dos lucros era almejado, seja através dos meios clássicos (maior produtividade através de melhor eficiência e redução de custo), seja buscando envolver maior quantidade de beneficiados com os rendimentos adquiridos. Nesse último aspecto, residiria o aspecto social da propalada nova ética imprimida pelo grupo e a principal medida foi a instituição em 2003 de uma nova empresa, a Orsa Florestal, mirando explorar madeira de lei da floresta Amazônica. Com a medida, a empresa converteu 545.000 hectares (dos cerca de 1,6 milhões de hectares que possuía) em área explorável, por meio de manejo florestal. Com a medida, a empresa abria possibilidade de criar novas fontes de renda para comunidades tradicionais e apregoava ser capaz de proteger a mata de processos exploratórios mais intensos³¹⁵. Ocorre que a medida também constituía uma verdadeira jogada de mestre para buscar legitimar a propriedade de uma enorme área inutilizada ou com parco aproveitamento, em meio a uma crescente demanda, numa região altamente empobrecida. Além do mais, há questionamento sobre o processo decisório que redundava no formato da política de manejo e definia, por exemplo, que áreas seriam exploradas e em que condições³¹⁶, ou seja, acaba-se por se materializar um processo centralizado que tendia a atender, majoritariamente, aos interesses do Projeto Jari.

Os esforços da empresa renderam resultados positivos e começavam a inverter a situação deficitária do Projeto Jari. Assim, após 11 anos, a empresa conseguiu sanar suas dívidas, passou a ter um fluxo de caixa positivo e aumentou consideravelmente sua produtividade, alcançando 350 mil ton/ano, honrando os compromissos traçados quando da aquisição do empreendimento. Em 2011, entusiasmado com o início da construção da hidrelétrica de Santo Antonio no Rio Jari e com previsão inicial de entrar em funcionamento em 2014, o Grupo Orsa repercutia sua intenção em instalar uma nova fábrica na região, com capacidade de produzir 1,5 milhão de toneladas/ano e assim aumentar seu quadro funcional de 4 mil empregados (diretos e indiretos) para 4 mil diretos e cerca de 15 mil

³¹⁵ O sistema de manejo florestal permitia uma rotação a cada 30 anos e bem menos intensivo do que outras atividades altamente degradadoras em pleno curso na Amazônia, tais como as atividades de garimpagem e de exploração de madeira ilegal. Essas atividades acabavam tendo ocorrência e possuíam o apoio de muitos moradores locais, quando inexistia algum outro mecanismo para geração de renda em suas terras ou nos arredores.

³¹⁶ GREISSING, 2010.

indiretos³¹⁷. Contudo, a empresa seguindo com um alto custo no processo produtivo da celulose, acima dos de seus concorrentes, preparava medidas para sanar esses obstáculos, mirando se tornar mais competitiva e imprimir um novo dinamismo econômico à região do Jari³¹⁸.

Além dos problemas já elencados, diretamente relacionados com as vicissitudes do Projeto Jari nessa sua última etapa, deve-se destacar ainda: a crescente dependência de habitantes de determinadas áreas de uma única alternativa para obtenção de renda e o consequente aumento do risco para sua segurança alimentar, causado por estratégias como a do "eucalipto familiar"; crescimento da ocorrência de poluição dos rios, ocasionando secas, mortandade de peixes, comprometimento da qualidade da água para o consumo; o baixo rendimento com a comercialização de produtos extrativistas, alta dependência externa para o fornecimento de produtos alimentícios, notadamente de Belém e de Macapá; e dificuldades de relacionamento com a esfera estatal, mirando dividir responsabilidades e garantir a implementação de políticas de desenvolvimento econômico e de serviços sociais para um crescente contingente populacional, especialmente no município de Laranjal do Jari³¹⁹.

Essa última etapa do Projeto Jari reforçou algumas tendências já estabelecidas no processo de conformação do espaço urbano da região do Jari e, especialmente, da cidade de Laranjal do Jari, no período em que nos deteremos com maior foco em nossa análise, ou seja, entre os anos de 2001 a 2011. Nesse período, segundo o IBGE, cerca de 70% dos empregados da Jari (CADAM e JARI celulose) moravam na cidade de Laranjal do Jari³²⁰ e - embora fizessem circular poucos recursos já que eram resultantes de seus baixos salários e a maior parte dos tributos eram arrecadados no lado paraense do empreendimento - eram

³¹⁷ PAINEL FLORESTAL. *Jari celulose aposta na retomada de produção para 2014 com mais investimentos*. Notícias (por: Valor econômico), 03 jul 2013. 2013.

³¹⁸ Embora parecesse que os grandes problemas da Jari tivessem sido sanados, os desdobramentos após 2011, demonstram que a empresa continuava a enfrentar dificuldades para dar o grande salto prometido. Assim, como resultado de constantes prejuízos e portadora de altos custos operacionais, a empresa paralisou suas atividades no início de 2013 e até agosto de 2014 ainda não tinha retomado. Ademais, o produto a ser comercializado não seria mais a celulose para produção de papel, mas a chamada celulose solúvel, utilizada na indústria alimentícia e têxtil, dentre outras. Ademais, a sua produtividade diminuiria para cerca de 240 mil ton/ano. A empresa fez um investimento de R\$ 600 milhões e se mostrava otimista a respeito de sua competitividade. JORNAL VALOR ECONÔMICO. *Jari volta com celulose solúvel*. Empresas. 09 jun 2014. 2014.

³¹⁹ GREISSING, 2010.

³²⁰ IBGE, 2004.

responsáveis por provocar algum dinamismo na economia e por gerar alguns outros empregos na cidade.

Nesse período, o crescimento populacional de Laranjal do Jari acentuou seu ritmo, no bojo de um fenômeno ocorrido em toda região norte que, mais uma vez, foi principal indutora do crescimento populacional do país em uma década. Assim, a população saltou de 28.515 em 2000 para 39.942 habitantes em 2010, representando um crescimento na década de 40,07%, próximo ao amapaense (40,35%), bem acima da região norte (22,97%) e da taxa nacional (12,33%), no período. Se acrescentarmos a esse cotejamento a taxa de crescimento experimentada pelo município de Almerim³²¹ (que passou de 33.957 (2000) para 30.903 (2010), portanto decrescendo cerca de 1,56%), perceberemos que, embora a região norte e, mais particularmente, áreas sob influência do Projeto Jari tenham protagonizado um impressionante crescimento populacional, esse fenômeno não é uniforme e nos remete a questionar os motivos de ser mais intenso na cidade de Laranjal do Jari.

A resposta reside, essencialmente, na combinação de alguns fatores, tais como, o fato de que áreas imediatamente localizadas no entorno das principais instalações do Projeto Jari - e que concentram a maioria dos empregados engajados nas atividades respectivas - pertencem a empresa e estão sob sua imediata fiscalização, não sendo permitida a fixação de habitação, a não ser nos locais onde estão instaladas as residências para abrigar alguns dos empregados mais especializados, como é o caso da Vila de Monte Dourado. Assim, a sede do município de Almerim (que concentra a grande maioria de sua população), fica distante das principais instalações do Projeto Jari cerca de 73 km. Já Laranjal do Jari, além de ser um espaço muito mais livre do controle da empresa Jari, fica do outro lado do Rio Jari (em relação a Monte Dourado) e a cerca de 20 km da fábrica de celulose. Dessa forma, todo um contingente de pessoas atraídas para trabalhar no Projeto Jari ou explorar alguma atividade econômica (que não pode residir em Monte Dourado) acaba dirigindo-se e fixando residência do outro lado

³²¹ Monte Dourado é distrito de Almerim e, como já destacamos, a maioria das propriedades e das instalações do Projeto Jari estão localizadas nesse município, que faz divisa com Laranjal do Jari, separados pelo rio Jari.

do Rio Jari e, majoritariamente, na sua área urbana que, em 2010, já concentrava 94,9% de toda aquela população³²².

As condições de boa parte das habitações, por serem extremamente precárias (com prevalência de palafitas nas áreas mais próximas ao Rio Jari, espalhadas muito próximas uma das outras, sem o devido ordenamento e sem o adequado atendimento em termos de infraestrutura urbana), tornaram a área um foco de graves impactos socioambientais e propícia a ocorrência de sinistros e à proliferação de doenças.

Como esses problemas passaram a manifestar-se com cada vez maior frequência, pressões e medidas adotadas pelas diversas esferas governamentais e o acentuado crescimento populacional vem resultando numa crescente ocupação de áreas mais planas (e "enxutas"), em regiões mais afastadas. Contudo, ainda é evidente uma grande proporção de moradores habitando as áreas de várzea, além do surgimento de aglomerados populacionais precários, também nas novas ocupações. Nessas áreas de várzea, predomina a chamada vegetação pioneira (típica de áreas sujeitas à influência de rios na região amazônica e propícia a servir de habitat para alguns animais peçonhentos). É sobre essa vegetação que são edificadas a maioria das residências e passarelas (pontes de madeira), utilizadas para circulação de pessoas, bicicletas (e em alguns casos até motocicletas), cuja concentração e desordenamento, em algumas áreas, constituem um grande desafio para a locomoção de alguns recém-chegados ou "estranhos" no local, pois demonstram-se verdadeiros labirintos de casas e passarelas³²³.

A extensão territorial do município de Laranjal do Jari é de 30.971 km², contudo, grande parte é ocupada por áreas de reserva legal, abrangendo cerca de 99,90% de suas terras, restando apenas cerca de 0,10% de área para o município, importando em um sério problema para a crescente necessidade de expansão. Essa prevalência de áreas protegidas, ao mesmo tempo em que é saudada por muitas autoridades e movimentos ambientalistas como um exemplo a ser seguido na

³²² A tendência registrada até 2010 se mantém praticamente inalterada até os dias atuais. Para 2014, o IBGE projetava uma população de 44.777 habitantes, o que representaria um crescimento de 12,11% (de 2000 até 2014), próximo do projetado para o estado do Amapá (12,19%) e bem acima do projetado para o país (5,93%). Cf: IBGE, 2010a.

³²³ DIMENSTEIN, Gilberto. *Meninas da noite (prostituição de meninas escravas no Brasil)*. Editora Ática. São Paulo, 1992.

Amazônia, é também seriamente questionado por moradores, autoridades e empreendedores como um dos grandes óbices para a promoção do desenvolvimento que a cidade requer, visto que, dentre outras razões, não há compensações financeiras por parte do governo federal (que instituiu a grande maioria das áreas protegidas) e por haver sobrecarga da parca infraestrutura instalada na cidade (de saúde, educação e assistência social, por exemplo), pois atende grande quantidade de moradores oriundos de municípios vizinhos, visto estar localizado em região muito mais próxima de suas residências.

Dados do Censo Demográfico de 2010 informam que, de sua população total, 11,45% (4.573 habitantes) não residiam no local até 31/07/2005, o que os caracterizavam como imigrantes; uma proporção que cresce um pouco mais ao se considerar todo período de existência do município e o lugar de nascimento dos habitantes. Assim, a imensa maioria de sua população, 86,31% (34.473 habitantes) informava ser oriunda da região norte e, dentre as regiões de onde provinham a maior proporção de habitantes externos, mais uma vez a região nordeste ganha destaque, visto que 12,03% (4.804 habitantes), informavam ser oriundos dessa parte do país.

O município também enfrenta sérias dificuldades orçamentárias, possuindo um preocupante perfil de dependência em relação aos repasses, destacadamente daqueles oriundos do governo federal. Assim, o orçamento anual do município evoluiu de R\$ 16.276.606,00 em 2005 para R\$ 45.807.281,00 em 2011, sendo que, neste último ano, segundo o portal transparência do governo federal, deste montante, a União repassou R\$ 36.662.972,78 (o que inclui além do FPM, recursos para o custeio de responsabilidades municipais com educação, saúde e assistência social, dentre outros), representando cerca de 80% do montante.

Já o PIB do município evoluiu de R\$ 126.238 milhões em 2002 para R\$ 356.037 milhões em 2010, dos quais o segmento de serviços correspondia a R\$ 312.198,00 (87,69%). Neste mesmo ano, o PIB per capita era de apenas R\$ 8.937,25. Esse breve resumo de dados, que expressam a condição da economia do município até o ano de 2010, apontam para sérias dificuldades em conseguir dar respostas condizentes às crescentes demandas de uma população que crescia

consideravelmente, a despeito de estar localizada ao lado de uma empresa que gerava impressionantes volumes de riqueza monetária.

Lançando mão da definição de aglomerados subnormais destacada anteriormente para a apresentação e análise da cidade de Parauapebas, nota-se que ela também se adequa perfeitamente para a mesma tarefa em relação a qualidade das residências e condições de moradia de Laranjal do Jari. Segundo o IBGE, essas áreas concentravam 23.909 dos 156.818 domicílios do Amapá, correspondendo a 15,25%, abrigando cerca de 108.086 moradores, de um total de 667.234. Já em Laranjal do Jari, a proporção era bem maior, pois dos seus 9.830 domicílios, 4.068 eram localizados em aglomerados subnormais, correspondendo a 41,31% do total, abrigando uma população de cerca de 16.210 de um total de 39.870 habitantes. Os dados demonstram uma situação atípica inclusive se considerarmos apenas os aglomerados subnormais no país, pois em 2010, no Brasil havia cerca de 5,99% da população morando nesses espaços. Havia ainda uma média de 3,98 pessoas por residência e existiam 6 (seis) aglomerados subnormais na cidade de Laranjal do Jari. Embora não se localizassem, exclusivamente, nas áreas de várzea próximas ao Rio Jari, é perceptível que era na proximidade deste rio onde se concentrava a maioria das habitações precárias³²⁴.

A análise dos dados referentes a faixa de rendimento prevalecente no município, confirma a impressão visual que se tem do local, ou seja, a de que há grande disparidade social e ajuda a entender a razão da altíssima incidência de pobreza absoluta na cidade, conforme poderemos constatar ao analisar o rendimento médio mensal dos domicílios em Laranjal do Jari, no Amapá e no Brasil, conforme expresso na tabela abaixo.

³²⁴ O município de Laranjal de Jari consta em sétima colocação, de uma relação elaborado pelo IBGE que relaciona municípios com mais de 20% de seus domicílios localizados em aglomerados subnormais. Contudo, deve-se destacar que a situação é ainda mais alarmante no vizinho município de Vitória do Jari (anteriormente chamado de "Beiradinho" e que até 1994, fazia parte do município de Laranjal do Jari), onde 76,2% de seus domicílios estavam localizados em aglomerados subnormais, condição que lhe atribui a malfadada segunda posição na mencionada relação do IBGE. Cf: IBGE, 2011.

Tabela 7 - Rendimento médio mensal dos domicílios de Laranjal do Jari, Amapá e Brasil

FAIXAS DE RENDIMENTO	LARANJAL DO JARI		AMAPÁ		BRASIL	
	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%
Sem rendimento	511	5,20%	8.211	5,25%	2.534.885	4,42%
Até 1/2 salário						
mínimo	569	5,79%	6.158	3,94%	2.416.861	4,22%
Mais de 1/2 até 1						
salário mínimo	1.848	18,80%	24.484	15,67%	6.028.829	10,52%
Mais de 1 até 2						
salários mínimos	3.005	30,57%	36.824	23,56%	12.302.621	21,46%
Mais de 2 a 5 salários						
mínimos	2.827	28,76%	45.087	28,85%	19.644.708	34,27%
Mais de 5 a 10						
salários mínimos	799	8,13%	21.986	14,07%	8.811.032	15,37%
Mais de 10 a 20						
salários mínimos	216	2,20%	9.954	6,37%	3.658.949	6,38%
Mais de 20 salários						
mínimos	55	0,56%	3.580	2,29%	1.922.670	3,35%
Sem declaração	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
Total	9.830	100,00%	156.284	100,00%	57.320.555	100,00%

Fonte: Censo do IBGE, 2011 (adaptado pelo autor)

A tabela acima demonstra que numa faixa de renda mediana (que adotamos como aquela em que o rendimento médio/mensal se estende daqueles considerados "sem rendimento" até a faixa de 02 salários mínimos mensais), o município de Laranjal do Jari concentrava 60,36% de seus domicílios, enquanto o Amapá concentrava 48,24% e o país 40,62%. Ou seja, fica evidenciado que o município de Laranjal do Jari concentrava uma proporção maior de habitantes (em relação ao Estado do Amapá e ao país) com rendimentos que podem ser considerados baixos até o patamar de medianos.

Por sua vez, uma análise mais detalhada da renda em Laranjal do Jari nos permite perceber que os baixos rendimentos são ainda mais concentrados nos domicílios localizados nos aglomerados subnormais da cidade. A tabela abaixo demonstra a distribuição do rendimento médio mensal per capita, ou seja, a média dos rendimentos por habitante, de acordo com sua localização dentro do município.

Tabela 8 - Rendimento médio mensal per capita dos domicílios de Laranjal do Jari, por sua localização dentro do município.

FAIXA DE RENDIMENTO	URBANO		AGLOMERADOS SUBNORMAIS		RURAL		TOTAL	
	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%
	26		22		2		51	
Sem rendimento	3	5,00%	3	5,48%	5	4,98%	1	5,20%
	87	16,63	89	22,03	1	38,05	1.9	19,96
Até 1/4 de salário mínimo	5	%	6	%	91	%	62	%
	1.3	25,53	1.2	30,19	1	24,10	2.6	27,39
De 1/4 a 1/2 salário mínimo	43	%	28	%	21	%	92	%
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	1.4	27,24	1.0	25,29	1	23,51	2.5	26,25
	33	%	29	%	18	%	80	%
Mais de 1 a 2 salários mínimos	79	15,02	48	11,80	3		1.3	13,23
	0	%	0	%	1	6,18%	01	%
Mais de 2 a 3 salários mínimos	24		11				37	
	9	4,73%	6	2,85%	8	1,59%	3	3,79%
Mais de 3 a 5 salários mínimos	19						25	
	1	3,63%	60	1,47%	2	0,40%	3	2,57%
	11						15	
Mais de 5 salários mínimos	6	2,21%	36	0,88%	6	1,20%	8	1,61%
	5.2	100,0	4.0	100,0	5	100,0	9.8	100,0
Total	60	0%	68	0%	02	0%	30	0%

Fonte: Censo do IBGE, 2011 (adaptado pelo autor)

Fica evidenciado que a concentração de baixos rendimentos, tem seu pior desempenho na zona rural do município, onde 90,64% dos rendimentos estavam concentrados entre as faixas dos declarados "sem rendimento" até 1 salário mínimo per capta³²⁵. Contudo, logo em seguida vinham o dos domicílios localizados nos aglomerados subnormais, que concentravam 82,99% e o urbano que concentrava 74,41%. Assim, embora sem grande margem de diferença, percebe-se que, dentro da área urbana, os aglomerados subnormais concentravam uma maior proporção com domicílios de menor rendimento per capta, mas é também perceptível que os baixos rendimentos são características comuns e majoritárias em todo o município. Esses dados ajudam a explicar a informalidade que também é majoritária nas atividades que geram renda; sendo também, um dos principais agentes motores dos baixos rendimentos. Ferreira³²⁶ informa que essas atividades representavam cerca de 60% da economia local em 2006 e envolviam atividades de variados segmentos, tais como engajamentos em bares e restaurantes, serviços de transporte, de abastecimento e ambulantes.

Essa predominância de baixos rendimentos também vem influenciando no tipo de moradia majoritário na paisagem urbana. A tabela seguinte demonstra como estavam distribuídos os domicílios, de acordo com o tipo de construção, na cidade de Laranjal do Jari, no estado do Amapá e no Brasil.

³²⁵ O critério é o mesmo adotado na tabela 2, contendo os mesmos dados referentes ao município de Parauapebas, ou seja, o patamar limite de renda nesse quesito foi estabelecido como sendo de até 1 salário mínimo, já que se trata de rendimento médio per capta.

³²⁶ FERREIRA, Regina. *Cidade de Laranjal do Jari: Expansão urbana - planejamento e políticas públicas*. Dissertação de mestrado. Pós-graduação em desenvolvimento regional da Universidade Federal do Amapá (Unifap). Macapá, 2008.

Tabela 9 - Residências por tipo de construção, no município de Laranjal do Jari, no Amapá e no Brasil

TIPO	LARANJAL DO JARI		AMAPÁ		BRASIL	
	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%
Alvenaria com revestimento	3.310	33,73%	70.084	44,84%	45.873.341	80,029%
Alvenaria sem revestimento	805	8,20%	17.454	11,17%	6.106.000	10,652%
Madeira aparelhada	5.478	55,83%	61.344	39,25%	3.682.527	6,424%
Madeira aproveitada	191	1,95%	5.773	3,69%	479.060	0,836%
Outro material	18	0,18%	457	0,29%	229.346	0,400%
Palha	-	0,00%	166	0,11%	53.449	0,093%
Sem parede	-	0,00%	-	0,00%	1.671	0,003%
Taipa revestida	10	0,10%	243	0,16%	421.991	0,776%
Taipa não revestida	0	0,00%	619	0,40%	473.169	0,835%
Total	9.812 *	100,00%	156.284	100,00%	57.320.555	100,00%

Fonte: Censo do IBGE, 2011 (adaptado pelo autor)

* Na apresentação desses dados, o resultado do total de domicílios existentes em Laranjal do Jari diverge do total de domicílios informados na apresentação de outros dados (9.830), embora com pouquíssima diferença.

O aspecto imediatamente perceptível é o padrão de construções em "madeira aparelhada" na cidade de Laranjal do Jari (55,83%) que aparece em menores proporções no Amapá em geral (39,25%) e menores ainda no país (6,42%). Certamente uma das razões para esse contraste é o fato de este ser um material mais barato e ainda com grande disponibilidade nas serrarias e revendedores instalados nas proximidades. Ademais, é o material mais viável para construções de residências (e passarelas) nas áreas de várzea.

Dentre os problemas resultantes desse padrão de construção que tomava conta da paisagem urbana da cidade, destacam-se: perecem com mais rapidez (visto estarem mais sujeitas a ação do tempo)³²⁷ e constituem um ambiente de grande perigo em caso de incêndios (já que as chamas se espalham com muita velocidade, especialmente no verão, quando a madeira fica muito seca e a proximidade do rio corrobora para incidência de ventos constantes). Outrossim, as construções, nas áreas de várzea, não seguem um padrão que denote algum tipo de planejamento, predominando o desordenamento e a proximidade entre casas, passarelas e estabelecimentos comerciais, sendo praticamente todas ligadas umas as outras. Dois grandes incêndios ocorreram na região de palafitas neste último período, o primeiro em 2006 e o segundo em 2009. No primeiro o setor comercial foi atingido e no segundo inúmeras residências foram atingidas, chegando a desabrigar cerca de 350 moradores³²⁸.

Aspectos como a grande proporção de habitantes nos aglomerados subnormais e grande proporção de precárias moradias na cidade em geral são ainda agravadas pelo déficit habitacional do município. Estimativas do IPEA indicavam que em 2010 havia um déficit de 1.896 domicílios, o que representava um patamar de 19,17%, colocando o município na 627ª posição dentre os 5.570 municípios brasileiros. Isso significa que, por esse critério, a quantidade de

³²⁷ O regime de chuvas da região norte é, em média, o de 8 meses de constantes chuvas para 4 meses de verão, sendo que quando de sua incidência, as temperaturas costumam ser elevadas.

³²⁸ PAIXÃO, Eliana do Socorro de Brito. *Plano Diretor Participativo: análise das contribuições e alternativas para os problemas urbanos das áreas de várzea do município de Laranjal do Jari (AP)*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-graduação em desenvolvimento regional da Universidade Federal do Amapá (Unifap). Macapá, 2008; PAIXÃO, Eliana do Socorro de Brito. *A realidade socioambiental de Laranjal do Jari/AP: soluções apontadas por moradores na perspectiva da educação popular*. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Minas Gerais, 2013.

moradores que habitavam de forma precária no município e demandavam a construção de novos imóveis atingia mais de 7.600 habitantes. Essa era uma proporção que representava mais que o dobro da nacional em 2011, que atingiu 8,8%³²⁹. Esse dado, contudo, não reflete a magnitude do problema, afinal, conforme já mencionamos, a proporção de domicílios nos "aglomerados subnormais" (onde estão tradicionalmente concentrados os domicílios em mais precárias condições, nos vários sentidos) ultrapassava 41% em 2010.

Um outro aspecto que corrobora para a percepção das dificuldades impostas pelos baixos rendimentos à qualidade de vida na cidade é a análise dos bens materiais duráveis existentes nos domicílios. A tabela abaixo apresenta essa informação, comparando dados de Laranjal do Jari, do Amapá e do país em geral.

³²⁹ FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia & KRAUSE, Cleandro. *Nota Técnica: Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)*. IPEA. Brasília, 2013.

Tabela 10 - Bens materiais duráveis existentes nos domicílios, no município de Laranjal do Jari, no Amapá e no Brasil

BEM DURÁVEL	LARANJAL DO JARI		AMAPÁ		BRASIL	
	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%
Automóvel para uso particular	1.006	10,25%	37.926	24,27%	22.641.598	39,50%
Geladeira	8.370	85,31%	136.441	87,30%	53.696.250	93,68%
Máquina de lavar roupa	2.648	26,99%	60.197	38,52%	27.096.459	47,27%
Microcomputador	1.457	14,85%	41.715	26,69%	21.957.195	38,31%
Microcomputador com acesso a internet	440	4,48%	26.001	16,64%	17.615.480	30,73%
Motocicleta para uso particular	1.216	12,39%	26.874	17,20%	11.152.161	19,46%
Radio	5.553	56,60%	95.498	61,11%	46.671.934	81,42%
Telefone celular	8.261	84,20%	130.077	83,23%	47.688.114	83,20%
Telefone fixo	479	4,88%	35.359	22,62%	23.385.483	40,80%
Televisão	8.806	89,76%	146.264	93,59%	54.486.243	95,06%
Total de domicílios	9.811*	-	156.284	-	57.320.555	-

Fonte: Censo do IBGE, 2011 (adaptado pelo autor)

* Na apresentação desses dados pelo IBGE, o resultado de domicílios existentes em Laranjal do Jari divergem do total de domicílios informados na apresentação de tabelas anteriores (9.830), embora com pouquíssima diferença.

Destes dados alguns padrões podem ser inferidos e possuem direta relação seja com os baixos rendimentos que predominam nos domicílios dos que vivem na cidade, seja com as precárias condições infraestruturais, especialmente dos aglomerados subnormais. Inicialmente, percebe-se que a proporção dos que possuem carros particulares é menos da metade dos que os possuem no Amapá e quase 1/4 dos que os possuem no Brasil em geral; em contrapartida, há uma maior proporção de motocicletas e esta não destoa significativamente da proporção existente no Amapá. Nesse caso, é evidente que, além das condições socioeconômicas, esse quadro é diretamente influenciado também pela existência de poucas vias em condições de tráfego e uma grande proporção de passarelas de madeira nas áreas de várzea. Esses mesmos fatores são decisivos para as disparidades (em termos de proporção), percebidas através de outros bens como: "máquina de lavar", "micromputadores" e "telefone fixo". Nesses casos, as dificuldades infraestruturais provêm, fundamentalmente, da precariedade das redes de fornecimento de energia elétrica, telefonia fixa e rede de internet.

Um olhar mais atencioso na infraestrutura instalada e nos serviços públicos oferecidos em Laranjal do Jari reforçam a percepção do cotidiano e da qualidade de vida no local. Assim, quanto a rede de fornecimento de energia elétrica não havia grandes disparidades, visto que, em 2010, dos 98,15% domicílios que possuíam fornecimento de energia elétrica, 74,68% eram considerados adequados (com medidor e uso exclusivo). Esse padrão ficava levemente acima do padrão estadual (onde esses dados eram 95,54% e 67,75%, respectivamente) e muito próximo do padrão nacional (onde esses dados eram 99,70% e 72,50%, respectivamente).

Contudo, há que se ressaltar que a qualidade da energia gerada e distribuída era baixa, constituindo fonte de grande insatisfação entre os habitantes. Isso porque, até 2010, a energia elétrica era gerada por usinas termoelétricas, que vinham apresentando constantes falhas e ocasionando frequentes interrupções no seu fornecimento.

Quanto à rede de fornecimento de água, aparentemente não havia grandes disparidades, visto que, segundo os dados do censo do IBGE (2010), 88,25% dos domicílios da cidade estavam ligados a rede geral, proporção que era maior do que a do Amapá e a do país (54,54% e 82,73%, respectivamente). Nos

aglomerados subnormais, essa proporção é ainda maior, alcançado 93,24% dos domicílios, o que é atípico em relação a essas áreas no Brasil. No entanto, em 2008, o IBGE já informava que do volume total de água tratada e distribuída para a população (14.224 m³), 17% (2.474 m³) não recebiam tratamento adequado. Essa constatação era agravada pelo fato de que as tubulações de distribuição e as que faziam as conexões domésticas possuíam ligações precárias em vários pontos, deixando-as expostas e sujeitas à contaminação - já que estavam muito próximas das águas provindas do Rio Jari e também se misturavam com as "águas servidas" e até de esgotamento sanitários espalhados nas áreas de várzea e sob boa parte das habitações no município.

As ameaças impostas pela precária qualidade dos serviços de saneamento básico adquirem contornos ainda mais dramáticos ao analisarmos os dados da cobertura de esgotamento sanitário na cidade. A tabela seguinte apresenta esses dados distribuídos entre os aglomerados subnormais, na cidade de Laranjal do Jari em geral, no Amapá e no país.

Tabela 11 - Esgotamento sanitário nos domicílios dos aglomerados subnormais de Laranjal do Jari, em todo o município de Laranjal do Jari, no Amapá e no Brasil

TIPO	AGLOMERADOS SUBNORMAIS		LARANJAL DO JARI		AMAPÁ		BRASIL *	
	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%
Fossa rudimentar	796	19,57%	4.788	48,71%	86.453	55,32%	-	-
Fossa séptica	70	1,72%	948	9,64%	26.417	16,90%	6.693.671	11,68%
Não tinham banheiro ou sanitário	174	4,28%	267	2,72%	3.180	2,03%	1.493.950	2,61%
Outro tipo	747	18,36%	1.104	11,23%	5.448	3,49%	17.309.021	30,20%
Rede geral de esgoto ou pluvial	41	1,01%	83	0,84%	10.422	6,67%	31.823.913	55,52%
Rio, lago ou mar	2.144	52,70%	2.389	24,30%	19.122	12,24%	-	-
Vala	96	2,36%	251	2,55%	5.242	3,35%	-	-
Total	4.068	100,00%	9.830	100,00%	156.284	100,00%	57.320.555	100,00%

Fonte: Censo do IBGE, 2011 (adaptado pelo autor)

* Na consolidação dos dados desse quesito, o relatório do Censo do IBGE, adota uma sistematização para as informações sobre o "Brasil" que diverge das 3 (três) outras analisadas. Os dados relativos aos tipos "fossa rudimentar", "Rio lago ou mar" e "vala", parecem estar todos inclusos no tipo "Outro tipo".

Os dados demonstram que mais da metade dos domicílios localizados em aglomerados subnormais despejam o esgoto doméstico no rio e quase 40% utilizam fossas rudimentares ou de um "outro tipo" e apenas 1% possui ligação com uma "rede geral de esgoto ou pluvial". Esse perfil melhora pouco quando o escopo é estendido para município de Laranjal do Jari e está muito aquém da realidade nacional. Essa é uma realidade assustadora se considerarmos que as águas que recebem o esgoto e as "águas servidas" estão, constantemente, em contato com as residências, construídas sob palafitas, e, na época de inverno, há constantes cheias do Rio Jari. No período em análise, por exemplo, ocorreram 2 (duas) grandes cheias do Rio Jari (em 2008 e 2010), elevando o nível médio do rio de 2 a 3 metros e desalojando em média 300 famílias em cada uma das ocorrências. Pesquisas já vêm demonstrando a íntima relação entre as cheias do rio Jari e o aumento da proliferação de doenças causadas, fundamentalmente, pelo aumento da presença de coliformes fecais na água³³⁰.

Além da exposição ao esgoto, cotidianamente, uma breve caminhada, pelas passarelas de alguns bairros, revelam uma grande incidência de lixo doméstico despejado nas áreas de várzea. Embora os dados do censo do IBGE (2010) atestem que 86,87% do lixo gerado era coletado e que 9,29% era despejado no rio ou em terreno baldio, a quantidade de lixo visível por debaixo das residências e passarelas nos dá a impressão de uma proporção bem maior. Ademais, o lixo coletado é despejado em um lixão a céu aberto, distante apenas 6 km da cidade, o que também é propício a geração de insetos e outros vetores transmissores de doenças.

Os dados da incidência de algumas doenças no local reforçam a constatação de ser este um potencial ambiente proliferador de doenças e de ameaças à saúde. A taxa de incidência de malária aumentou de 127,8 casos/100 mil em 2000 (33 casos) para uma taxa de 234,8 casos/100 mil (58 casos) em 2010, apresentando uma involução em relação aos dados nacionais onde houve queda de 79,4 casos/100 mil para 16 casos/100 mil, no mesmo período. O mesmo ocorreu com relação a taxa de mortalidade infantil que aumentou de 1.100 óbitos/100 mil em 2001 (com 11 óbitos) para 2.282,6 óbitos/100 mil em 2010 (com 21 óbitos),

³³⁰ CUNHA, Alan Cavalcanti & OLIVERIA, Brunna Stefanny Sangel. *Correlação entre qualidade da água e variabilidade da precipitação do sul do Estado do Amapá*. Revista Ambiente & Água, v. 9, n. 2, abr-jun, 2014.

ficando bem acima da taxa nacional para este último ano, que foi de 1.469,5/100 mil³³¹. A impressão é que algumas evoluções positivas ocorridas no país nesses últimos anos (ainda que muito lentamente na área de saúde) não vêm se repetindo em Laranjal do Jari ou pelo menos não vem ocorrendo com o mesmo ritmo em que ocorre nacionalmente, para tanto, certamente, corroboram, de forma decisiva, as precárias condições de habitação a que está submetida uma significativa parcela da sua população.

Esse ambiente de pobreza, degradação ambiental e ausência de ordenamento e planejamento da cidade também se constitui num cenário perfeito para o predomínio de uma dinâmica urbana marcada pela violência e exploração social e econômica de segmentos mais frágeis socialmente. Em 2001, com 14 assassinatos, a cidade alcançou uma taxa de 47,3 mortes/100 mil habitantes e em 2011, com 22 óbitos, a taxa subiu para 53,9 mortes/100 mil habitantes, superior a taxa nacional que foi de 27,13 mortes/100 mil para este ano.

Uma outra faceta que constituiu uma espécie de vida paralela da cidade é a grande incidência de exploração sexual de jovens e adolescentes. A cidade está no "mapa nacional da prostituição" e o fenômeno possui raízes profundas no surgimento do "Projeto Jari", já que uma das grandes forças propulsoras da formação do aglomerado urbano anteriormente chamado de "Beiradão" e, posteriormente, "Laranjal do Jari", foi a sua constituição como um local para o provimento de diversão e de lazer, nas proximidades da Vila de Monte Dourado, já que nessa cidade, construída pela empresa e sujeita diretamente a seu controle, muitas demandas suscitadas por seus habitantes não eram permitidas. Assim, aos finais de semana, do outro lado do rio Jari, os funcionários do Projeto Jari, na maioria homens, passaram a lotar bares e boates - que se formaram uns ao lado de outros - atrás de bebidas, jogos e sexo.

Em 2011, a maioria ainda localizava-se ao longo do chamado bairro das Malvinas, edificado sob palafitas e, como já mencionado, distribuídas de forma extremamente desordenada em meio a residências e casas comerciais. Muitas jovens/adolescentes, lá encontradas, foram atraídas para o local com falsas promessas de emprego e oportunidades de constituição de uma nova vida e, ao

³³¹ DATASUS. *Banco de Dados do SUS*. 2014

final, descobriram-se enganadas e foram forçadas a permanecer no local, obrigadas a se prostituírem em troca de sua sobrevivência³³².

Esses contornos de uma cidade com alta proporção de pessoas pobres, de exploração nos mais variados aspectos e sujeitas a inúmeras condições inóspitas e ameaçadoras da qualidade de vida resultam num cenário que, dentre outros efeitos, comprometem as possibilidades de engrandecimento e de emancipação humana. Essa constatação fica evidente ao analisarmos, comparativamente, o grau de incidência de pobreza absoluta, o Índice de Gini e o IDHM do município de Laranjal do Jari.

Tabela 12 - Incidência de pobreza absoluta, Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano de Laranjal do Jari, do Amapá e do Brasil

INDICADORES SOCIAIS	LARANJAL DO JARI	AMAPÁ	BRASIL
Índice de Gini (2003)	0,38	0,42	0,52
IDH(M) (2010)	0,665	0,708	0,715
População em situação de pobreza absoluta (2009)	34,52%	30,28%	27,46%

A tabela revela que a desigualdade na distribuição de renda em Laranjal do Jari é menos acentuada do que no Amapá e no Brasil em geral. Embora o dado revele um contraste econômico menos acentuado (já que as pessoas avaliadas estariam mais próximas da igualdade em termos de renda) também revela que o nivelamento ocorre "por baixo", ou seja, é resultante do fato de que há uma grande proporção de pessoas auferindo baixos rendimentos e um incipiente processo de acumulação de renda no local, resultante, dentre outros aspectos, da circulação de poucos recursos nas atividades econômicas que se desdobram na cidade³³³. Por sua vez, a tabela revela um patamar de desenvolvimento humano

³³² Gilberto Dimenstein percorreu algumas regiões da Amazônia em que é intensa a atividade de exploração sexual semelhantes as que ocorrem em Laranjal do Jari, publicando suas impressões no livro "As meninas da Noite". O autor demonstrou-se impressionado, dentre outros aspectos, com as proporções da prostituição no local, com o desordenamento e precariedade das habitações locais ("um verdadeiro labirinto de cerca de 25 km de passarelas") e com o fato de que muitos dos senhores(as) que se intitulam donos(as) das "meninas da noite", julgarem que suas atividades são regulares e que chegam a prestar alguma espécie de auxílio/oportunidade, já que a atividade gera alguma (parca) renda para as mesmas. *In*: DIMENSTEIN, 1992.

³³³ Como já indicado, os grandes processos acumulativos de capital e a consequente geração de receita ocorrem do outro lado do rio Jari, em Monte Dourado, onde estão instaladas as empresas do "Projeto Jari". Laranjal do Jari vem buscando encontrar alguma alternativa econômica viável para se firmar.

em Laranjal do Jari considerado médio, contrastando com um patamar considerado alto para o Amapá e o Brasil e uma alta incidência de pobreza absoluta, acima da amapaense e bem acima da nacional, sedimentando a impressão que já se poderia inferir a partir dos dados expostos anteriormente, ou seja, a de se tratar de um espaço urbano que impõe grandes dificuldades para seus habitantes na sua vida cotidiana, privando-os de vários benefícios que historicamente vem sendo gerados pela formação de cidades.

Essa combinação de fatores (precariedade na infraestrutura de prestação de serviços públicos essenciais, exposição de grande parte da população ao esgoto sanitário, constante acúmulo de lixo doméstico, alta incidência de violência, exploração sexual e pobreza), certamente constitui numa das maiores fontes de perigos aos habitantes do município (muito especialmente para os que moram nos aglomerados subnormais) e expressam a má qualidade de vida que se reproduz cotidianamente, deixando antever que a cidade, para os que moram nessas condições, pode ser muito mais um foco de perigos e ameaças às suas vidas, do que um local capaz de gerar oportunidades de engrandecimento humano.

É evidente que os habitantes urbanos, sujeitos a essa condição, também não gozam das mesmas oportunidades de desenvolver suas potencialidades, em crescimento cultural, em usufruto de lazer e entretenimento, em gozo de uma vida mais saudável e, certamente, em uma vida com maiores sensações de realizações pessoais e familiares, na medida em que precisam concentrar o foco de suas energias para o enfrentamento de dificuldades básicas, mirando a manutenção de suas sobrevivências cotidianas do que para um processo mais criativo e lúdico, por exemplo.

Diante de tão grande adversidade, um outro importante questionamento que se impõe diz respeito ao possível protagonismo dos cidadãos dessa cidade para a materialização dos contornos que ela vem assumindo, durante todos esses anos e muito especialmente, nesse último período. Urge questionarmos quais espaços têm sido oportunizados e qual tem sido a efetiva participação desse contingente de pessoas para o debate de aspectos que lhes interessam diretamente e para a adoção de políticas públicas e outras medidas que vêm conformando os contornos dramáticos da cidade. São questões que seguiremos suscitando ao longo desta análise, mirando constatar quais são os grandes desafios a serem sanados

para tornar possível o usufruto de um direito à cidade no local, através dos mecanismos de democracia participativa, já previstos em normas legais.

3.3

Duas cidades sob o signo dos grandes projetos econômicos e o direito à cidade

Parauapebas e Laranjal do Jari (com suas trajetórias diferenciadas e particulares em relação à formação do espaço urbano) possuem, contudo, alguns elementos em comum, sendo o mais evidente, o fato de assistirem à conformação de suas realidades pautadas de forma determinante pelos interesses e desdobramentos dos grandes projetos econômicos instalados diretamente em seu território ou imediatamente em seu entorno. Uma observação mais acurada, diante das informações e análises anteriormente feitas, permite-nos identificar alguns desses padrões e especificidades.

Contudo, preliminarmente, deve-se chamar a atenção para o fato de que as duas formações urbanas (com as características que foram destacadas) não podem ser compreendidas apenas a partir de perspectivas clássicas, ou seja, construções teóricas que buscam entender os desdobramentos dos processos urbanos que ocorrem na região, classificando-as como se fossem apenas uma "ocupação espontânea" ou um "enclave"³³⁴, por exemplo; ou mesmo sendo conduzidas por um processo ou força única. Portanto, não é possível perceber corretamente o que ocorre nessas cidades a partir de uma "visão linear". As formações e os processos que as impulsionam, ou que delas resultam, possuem características muito mais complexas, que se aproximam das características do modelo de uma "urbanização desarticulada", exposto por Godfrey & Browder, no capítulo anterior. É possível sim perceber, nos desdobramentos das duas cidades, características distintas e contidas também naqueles modelos clássicos, ao mesmo tempo em que é visível a atuação de forças distintas, pressionadas ainda pelas particularidades da geografia

³³⁴ Essas são categorias destacadas, por exemplo, por Bertha Becker em análises que empreendeu sobre o processo urbano na Amazônia. Cf: BECKER, Bertha. K. *Amazônia*. São Paulo: Ática, 1990; Idem. *Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?* Rio de Janeiro, Laboratório de Gestão do Território/UFRJ. 2001.

amazônica e pelo grau de desenvolvimento (incipiente) dessas recentes formações, todos corroborando para a conformação da realidade que se apresenta para a nossa análise.

Assim, é possível perceber na formação das duas cidades elementos que poderiam reforçar a tese de se tratarem de formações espontâneas, especialmente encontráveis nos primórdios das formações dos primeiros agrupamentos urbanos, impulsionados pela busca de riquezas naturais na região, em períodos de ciclos econômicos que despertaram grande interesse por produtos fornecidos pela floresta. Posteriormente, como resultado das ações intervencionistas na região, é possível também identificar características dos chamados enclaves, na medida em que se tentou instituir verdadeiras ilhas, dotadas de relativa infraestrutura, mirando o fornecimento de matéria-prima estratégica para o mercado internacional e para corroborar com o balanço de pagamentos da nação. Contudo, também estão presentes, na formação dessas cidades, forças motoras internacionais, um desnível de desenvolvimento industrial em relação ao patamar nacional, um processo que ocorre praticamente independente do estágio de desenvolvimento da agricultura, desarticulada ação estatal (com vários órgãos atuando ao sabor de suas vicissitudes internas e não de forma coesa), dentre outras características. Logo, é pertinente que aspectos como esses, já destacados por autores como os retromencionados, sejam considerados na condução de análises que buscam entender o processo urbano nessas duas cidades.

A trajetória analisada das duas cidades nos permite elencar alguns critérios comparativos para aferir de que forma algumas forças comuns podem resultar em impactos diferenciados sobre a formação urbana local. Assim como também, há forças que atuam em apenas uma delas e que não são perceptíveis na outra ou que exercem maior influência em uma do que em outra. Esse cotejamento é importante para tentar encontrar padrões e particularidades, no bojo de um processo/modelo de desenvolvimento que vem se espalhando nessa porção oriental da Amazônia. Assim, é cada vez mais perceptível, por exemplo, a reverberação de discursos que destacam a "vocação" da Amazônia oriental para a minera  o e prolifera  o de vários empreendimentos mineralógicos e grandes obras de infraestrutura sendo tocadas, dentre as quais, hidrelétricas e implanta  o de siderúrgicas.

Inicialmente, destacamos que ambas as cidades, movimentaram alta quantia de recursos e foram profundamente marcadas pelos impactos dos ciclos econômicos, no bojo da extração do látex e da castanha do Brasil para comercialização com grandes centros mundiais. Essas etapas apoiaram-se e ajudaram a sedimentar uma estrutura agrária perversa que, com foco na grande propriedade e na exploração de enormes contingentes de trabalhadores, estabelecia, desde os seus primórdios, um processo marcadamente desigual de distribuição da riqueza produzida.

Essa estrutura tem tido uma perpetuação maior em Parauapebas do que em Laranjal do Jari, já que no primeiro transmutou-se, principalmente, de grandes propriedades produtoras de castanhas para a forma de grandes fazendas de criação de gado ou de cultivo de alguma monocultura valorizada no mercado agrícola. Já no segundo, a despeito de ainda perpetuar-se numa enorme propriedade (a do projeto Jari), houve uma relativização dessa estrutura através da constituição de reservas legais que asseguraram, dentre outros efeitos, a propriedade da terra para um significativo contingente populacional. Como vimos, essa estrutura agrária tem sido um dos grandes motores para a conformação de uma realidade desigual e alastramento da violência no campo que, via de consequência, é muito mais expressivo em Parauapebas do que em Laranjal do Jari.

Um outro aspecto é o resultado desses grandes projetos, em termos de arrecadação para o ente municipal, visto ser este o grande pressionado a dar respostas rápidas para as crescentes demandas sociais, que são multiplicadas em várias vezes em decorrência da atração que as cidades passam a exercer para crescentes contingentes de pessoas. Nesse sentido, Parauapebas é infinitamente mais agraciada do que Laranjal do Jari, pois a sua arrecadação resultante dos royalties, do ICMS e do ISS fizeram sua receita dobrar várias vezes, tornando-o um dos municípios mais ricos do Brasil. Já o segundo tem herdado praticamente apenas os efeitos colaterais (negativos) do grande projeto, pois a arrecadação é praticamente toda obtida pelo município do lado paraense, ou seja, Almerim (onde está instalada a planta industrial do Projeto Jari). Contudo, todo o contingente migratório e todas as mazelas sociais resultantes acabaram desaguando do lado amapaense, em Laranjal do Jari. Essa é uma realidade altamente injusta para um local que assiste a seus padrões urbanísticos se

deteriorarem cotidianamente e possui poucas condições financeiras para enfrentá-la.

Por sua vez, é impressionante o fato de que, a despeito de tamanha riqueza e volume de arrecadação, os índices de qualidade de vida, incidência de pobreza, saúde e coleta de esgotamento sanitário de Parauapebas, apenas para mencionar alguns aspectos, a posicionam num patamar ainda precário, similar aos nacionais, de um modo geral. Quando comparados com algum outro município que possui um perfil (populacional e econômico próximo), esse incipiente nível de qualidade de vida do local é ressaltado. Esse aspecto chama atenção para a necessidade de se analisar com mais profundidade as reais possibilidades de enfrentamento dessas mazelas, lançando mão dos recursos que a cidade recebe como resultado das atividades exploratórias do grande projeto e, por sua vez, para aferir em que grau tem valido a pena sustentar um modelo assim para o local; visto que, é cada vez mais evidente, poucos serem os reais beneficiados desses grandes projetos.

O nível de vida dos moradores de ambas as cidades revela uma significativa proporção de pobreza expressa, por exemplo, nos dados que aferem a incidência de pobreza absoluta, as possibilidades de consumo e o patamar de renda. A aferição imediata que podemos fazer é a de que os resultados obtidos pela população em geral, em termos de transferência de riqueza, fica muito aquém de sua potencialidade. A pobreza nas duas cidades é grande e a proporção de sua minoração não consegue fazer frente aos efeitos do ritmo de seu crescimento populacional, provocado pela incessante imigração. O resultado é a formação de favelas ("aglomerados subnormais") em vários pontos das cidades, onde a incidência de pobreza é ainda maior.

Contudo, o problema maior ocorre em Laranjal do Jari, sendo constatada maior incidência de baixos rendimentos, maior proporção de informalidade, menores padrões de consumo de bens e maior precariedade na construção de residências, por exemplo; refletindo sua pior condição em termos de infraestrutura urbana, enorme dependência de um grande projeto. Para os jarilenses reservam-se apenas os empregos oferecidos por empresas terceirizadas (com salários mais baixos) e as poucas oportunidades geradas a partir da repercussão do Projeto Jari no lado amapaense que, em grande proporção, não chegam a assegurar todos os direitos trabalhistas.

Por sua vez, Parauapebas, ainda que possua um perfil social mais satisfatório e próximo ao nacional, também não consegue se "descolar" de dificuldades próprias da incipiência do estágio de desenvolvimento da Amazônia. Assim, mesmo com maiores possibilidades, a deficiência em termos de infraestrutura de comunicação, das vias urbanas e dos serviços públicos impõem limites para o consumo dos bens relacionados; além do que, tem sido cada vez mais presente a pressão para se reduzirem a quantidade de empregos gerados e os benefícios/salários pagos aos trabalhadores formalizados, em nome da diminuição de gastos e promoção da "competitividade" da empresa Vale no mercado internacional; todos aspectos que determinam o padrão dos rendimentos e da consequente qualidade de vida de boa parte dos habitantes locais.

A análise da qualidade e alcance de alguns serviços públicos oferecidos nas duas cidades também revela contradições e grandes ameaças à saúde da população. À primeira vista, os serviços de energia elétrica e água tratada são fornecidos dentro de um relativo padrão de normalidade e que segue o padrão nacional; contudo, interrupções e instabilidade no fornecimento do primeiro e a exposição da população à contaminação dos rios - seja por produtos resultantes das atividades mineralógicas (no caso de Parauapebas), seja por constante contato das tubulações com águas contaminadas (no caso de Laranjal do Jari) - denunciam a precariedade e exposição a perigosas fontes de contaminação a que estão submetidos os cidadãos dessas cidades, em relação ao segundo.

Com relação ao tratamento do lixo e o esgotamento sanitário, a situação mais preocupante em relação ao primeiro reside nas condições da maioria das residências de Laranjal do Jari, já que enormes quantidades de lixo vêm acumulando-se por debaixo das residências edificadas na forma de palafitas. Já o esgotamento sanitário é extremamente precário nas duas cidades e segue o padrão de incipiência da região norte neste aspecto, atestado pelo fato de que ambas estão muito aquém do patamar nacional desse serviço.

A precariedade desses serviços é um dos reflexos, dentre outros agentes, de um modelo produtivo que investe todo o necessário para ampliar suas margens de lucros, mas que investe o mínimo na qualidade de vida daqueles que tornam possível a materialização da riqueza gerada. As ilhas de excelência onde vigem altos padrões de oferta desses serviços estão reservados para as *company towns*

construídas para abrigar os altos funcionários de ambos empreendimentos. Para as demais porções urbanas que sofrem de forma mais incisiva os efeitos negativos do empreendimento, se atende de "qualquer maneira". Os reflexos já podem ser sentidos através, por exemplo, do aumento de algumas doenças parasitárias e infecciosas (em Parauapebas) ou da mortalidade infantil (em Laranjal do Jari). Este último, um dos efeitos colaterais cruéis que torna ainda mais insuportável a vida de um significativo contingente de habitantes já afetados pela pobreza e exploração. Esses efeitos sobre a saúde pública em si merecem uma atenção mais profunda, através de pesquisas mais detalhadas das áreas científicas especializadas.

O discurso de modernização e progresso, utilizado pra encantar os residentes locais e para justificar tão majestosa intervenção nas duas localidades, já perde seu vigor diante das constatações apresentadas até o momento; contudo, um lado mais nebuloso revela-se ao se cotejar os reflexos desses grandes projetos na forma de violência (rural e urbana), na incidência de trabalho escravo e na enorme incidência de exploração sexual infanto-juvenil. A alta proporção dessas mazelas sociais compõe um cenário em que praticamente impera uma relação de barbárie no campo e uma exposição ao perigo de morte, doenças sexualmente transmissíveis e tolhimento de sonhos e expectativas de vida nas cidades, fundamentalmente incidentes sobre o público mais jovem; um cenário catastrófico, muito próximo de países vivenciando situações de guerra. Para o público vitimizado por algumas dessas distorções, os projetos minerários em curso nas duas cidades e a dinâmica econômica dele resultante, certamente, não são sinônimo de possibilidade de engrandecimento humano, mas de sofrimento, humilhação e constante temor.

Diante dessas breves conclusões é possível fazer uma constatação: Os grandes projetos implantados nessas duas cidades não são necessariamente o sinônimo de desenvolvimento e pode-se, mais uma vez, estar-se apenas assistindo à geração de uma enorme quantidade de riqueza e perdendo uma grande oportunidade de provocar um efetivo processo de desenvolvimento, como já ocorreu em situação semelhante no próprio estado do Amapá, no município de

Serra do Navio, por exemplo³³⁵. Afinal, mesmo considerando que Parauapebas vem usufruindo de muito mais benefícios do que Laranjal do Jari (como expressam seu IDHM e menor proporção de incidência de pobreza), a sua comparação com cidades com perfil populacional próximo e que possuem até um PIB e PIB per capita menores, demonstra que a cidade paraense fica muito aquém em termos de resultados positivos para a sua população.

Na comparação efetuada com o município de São Caetano do Sul, um município com população muito próxima, mas com um PIB menor em 2010, verifica-se que ele possui uma economia bem mais diversificada, consegue gerar uma receita municipal bem maior, há menor incidência de mortalidade infantil, taxas bem menores de incidência de pobreza absoluta e de homicídios, dentre outros aspectos. Via de consequência, o resultado em termos de desenvolvimento humano é também bem superior³³⁶.

É evidente que a simples comparação de um município com o outro não pode servir como o parâmetro absoluto para se tirar conclusões mais gerais, afinal de contas, há inúmeros aspectos que corroboram para a melhor *performance* do município paulista; contudo, os contrastes revelados servem para relativizar a euforia que se tenta propagar em relação ao que vem se chamando de "boom desenvolvimentista" de localidades como o município paraense e para demonstrar

³³⁵ Na década de 1950, foi instalada uma mega estrutura no Amapá, parte instalada na região de Serra do Navio e outra em Santana, aquele distante 200 km (ao sul) e este a apenas 18km da capital do estado (Macapá), constituído de 02 (duas) cidades-empresa, uma via férrea e um porto, mirando a exploração de jazida de manganês de alto teor descoberta no local. A exploração foi saudada com grande entusiasmo e atraiu enorme contingente migratório, transformando a realidade das localidades envolvidas. A exploração finalizou em 1997 (com o fim da jazida) e o contrato foi finalizado em 2003, envolvendo controvérsias em relação as obrigações assumidas originalmente. As duas principais cidades envolvidas (Serra do Navio e Santana) viram-se envolvidas em grande depressão, com enormes contingentes de desempregados e com quase nenhum suporte por parte da empresa. Atualmente, Serra do Navio (onde localizava-se a jazida), enfrenta enormes problemas, assiste sua população diminuir e luta para sobreviver sem praticamente qualquer perspectiva.

³³⁶ Segundo as mesmas fontes e parâmetros utilizados para os dados apresentados relativos aos dois municípios em análise, constatamos que o PIB de São Caetano do Sul foi de R\$ 11.762.744.000,00 (diante de R\$ 15.947.709.000,00 de Parauapebas), contudo a receita municipal era bem superior a de Parauapebas (R\$ 826.146.910,00, daquele, contra R\$ 505.627.170,00, deste último). Na mesma tendência, a economia do município paulista mostrava-se mais bem distribuída, já que concentrava apenas 38,68% da riqueza produzida no segmento da indústria, enquanto Parauapebas, concentrava 86,34% (mineração). Ainda em 2010, a taxa de mortalidade infantil era de 1.269,6 óbitos/100 mil habitantes, contra 1.429,4 óbitos/100 mil habitantes; a incidência de pobreza absoluta era de 7,51%, contra 29,09%; a taxa de homicídios era de 4,00 óbitos/100 mil habitantes, contra 60,54 óbitos/100 mil habitantes, respectivamente para São Caetano do Sul e para Parauapebas. Por fim, o IDHM era bem superior, com 0,862, enquanto o de Parauapebas foi de 0,715. Cf: IBGE, 2010a.

que algumas das opções escolhidas - segundo o discurso oficial, para provocar "modernização" e trazer o "progresso" para o local - são extremamente limitantes e podem estar representando uma grande perda de oportunidade, visto que os recursos extraídos são esgotáveis e a sua exploração vem ocorrendo em ritmo cada vez mais intenso.

Outra constatação obrigatória é a de que, diante dessas profundas e até aberrantes contradições, o direito à cidade é privilégio de poucos e está muito aquém de ser um direito usufruído pelo amplo conjunto da sociedade que habita as duas cidades em análise. Afinal, as amenidades e confortos proporcionados pelo encontro daqueles cidadãos nos respectivos espaços urbanos, sob a determinante influência daqueles dois grandes projetos econômicos, são gozados por uma ínfima quantidade de pessoas. Ademais, conforme abordaremos mais adiante, as decisões estruturais (e muito provavelmente as subsidiárias) que vêm ditando os rumos e os desdobramentos tanto do empreendimento econômico, quanto da materialização de suas consequências no espaço urbano, parecem estar sendo tomadas excluindo os cidadãos das duas cidades. Portanto, é forçoso concluir que os mesmos não gozam de um efetivo direito à cidade.

A resposta a algumas breves questões suscitadas no bojo dessa discussão reforçam essa constatação. Assim, por exemplo, teriam essas pessoas tido o mínimo "direito à obra", ou seja, de influir concretamente na conformação da cidade em que vivem, aspectos que lhes afetam cotidianamente e que, na percepção de Lefebvre, Harvey, Marcuse e Purcell, dentre outros, constitui um dos elementos fundantes do "direito à cidade"? Essa realidade inóspita e limitante é resultante de alguma espécie de construção efetivamente democrática ou é muito mais o resultado da imposição dos interesses de alguns poucos beneficiados em detrimento de uma maioria? Quem goza do "direito à cidade" de forma efetiva? Se há exploração de uns para com outros, qual o papel que exerce a esfera estatal, os representantes dos interesses do grande projeto econômico instalado na região e os representantes da sociedade civil?

Esses são alguns dos questionamentos que buscaremos discutir nos próximos capítulos, partindo de um dos pressupostos fundamentais para a caracterização da materialização do efetivo exercício do direito à cidade, ou seja, o de que nesta realidade, os seus habitantes teriam o direito assegurado a construir

e usufruir da cidade de forma permanente e direta, portanto, somente possível através de mecanismos de democracia mais amplos e que sejam muito mais do que meros processos formais de tomadas de decisão. Esses mecanismos participativos assumiriam a faceta de verdadeiros mecanismos de intervenção e condução das medidas adotadas para a conformação do cotidiano urbano, servindo assim para os objetivos de engrandecimento humano, de gozo e usufruto coletivo das conquistas gestadas no âmbito das cidades.

As normas urbanas e o direito à cidade

A análise apresentada no capítulo anterior evidencia a realidade de duas cidades na chamada Amazônia Oriental com enormes déficits em termos de desenvolvimento social e humano e gritante desigualdade em termos de distribuição da riqueza gerada por dois grandes projetos econômicos instalados. Ficou evidenciado que os benefícios gerados tanto pelos projetos exploratórios, quanto as consequentes amenidades produzidas pelas cidades que se formaram sob suas dependências, são apropriados por uma pequena parcela de pessoas. Os tributos arrecadados não têm sido capazes de atender à grande demanda suscitada por um crescente contingente de pessoas que chegam ao local, acirrando um processo de desigualdade que vem sendo gestado desde os primórdios da constituição dos dois locais.

Há que se considerar alguns postulados básicos da conceituação do "direito à cidade" para caracterizar o seu alcance, de acordo com o debate conceitual empreendido no primeiro capítulo. Assim, uma determinada cidade deveria ser capaz de: promover a priorização de seu valor de uso em detrimento de seu valor de troca; assegurar o direito à apropriação à obra (representado pelo direito de se ter assegurado a oportunidade de decidir e interferir na conformação que a cidade assumirá); promover o "encontro" entre os diferentes, propiciando o aprendizado mútuo; desencadear uma justa distribuição dos bens e serviços gestados e de gerar oportunidades de crescimento e engrandecimento humano.

Ora, se contrastarmos a realidade das duas cidades que estamos analisando com esses mínimos elementos caracterizadores do "direito à cidade", é imperioso reconhecer que se está muito aquém dessa realidade, afinal de contas, sob qualquer aspecto, há enormes defasagens e tem-se a impressão de que aquelas cidades caminham em uma direção inversa ao que seria o desejável em termos de um efetivo direito à cidade.

Por sua vez é importante destacar que há certas particularidades na forma como aqueles locais vêm sendo apropriados pelas elites, na busca de usufruir das oportunidades criadas. Assim, nas análises de alguns dos mais expressivos autores

sobre a temática, tais como Harvey, Marcuse, Maricato, Rolnik e Vainer, um argumento central para aferir que determinados aglomerados urbanos não asseguraram um direito à cidade aos seus habitantes é o fato de que o espaço urbano vem sendo paulatinamente transformado em mercadoria, resultando numa verdadeira competição entre cidades, valorização monetária de espaços nobres, descarte daqueles menos atrativos e deslocamentos forçados de enormes contingentes.

Contudo, a despeito da riqueza e profundidade dessas leituras, elas acabam ressaltando um foco prioritário em fenômenos que ocorrem nos grandes centros urbanos e/ou naqueles locais que se destacam por suas vantagens paisagísticas, culturais, acúmulo de serviços (especialmente os que tornam possíveis uma rápida comunicação e transações financeiras³³⁷) e infraestrutura disponível (quase sempre tornadas possíveis por um já extenso processo histórico de investimentos públicos e de acumulação capitalista). A importância estratégica adquirida por esses locais determina algumas das particularidades dessas contradições, das suas mazelas sociais e, por sua vez, também o tipo de demanda suscitada pelos segmentos afetados por esse processo, no bojo da luta pelo "direito à cidade".

De forma similar, o processo de apropriação da cidade na região amazônica também possui suas particularidades ou, pelo menos, expressam-se com certas características que as diferenciam, em certos aspectos, daquelas em geral apresentadas pelas leituras de autores como os mencionados anteriormente. Isso porque o papel reservado pelo capital (e sua elite dirigente) naquelas duas cidades também possui características próprias, em razão das particularidades do local, do estágio de desenvolvimento em que a Amazônia oriental se encontra, das disputas de instâncias governais em jogo no local, dentre outras.

Por sua vez, ainda que não se manifeste de uma forma que se enquadre totalmente nos moldes apresentados nos contornos da reflexão daqueles autores (e não podia ser diferente), o fato é que o direito à cidade, nos dois municípios, não é assegurado à imensa maioria de suas populações. Essa é uma das constatações centrais dessa análise, até esse momento. Isso porque a discussão evoluirá partindo desse pressuposto, ou seja, de que o direito não é assegurado e o que se pretende, doravante, é buscar identificar as razões que obstaculizam esse intento.

³³⁷ SASSEN, Saskia. *Sociology of Globalization*. W. W. Norton & Company, London: 2007.

Para avançarmos na discussão, seguindo as constatações da literatura especializada na temática, nesse capítulo detalharemos de que forma a legislação urbanística brasileira institucionaliza o "direito à cidade", buscando identificar, nos planos nacional e local: quais são os mecanismos previstos, muito especialmente aqueles que devem ser implementados através da democracia participativa, como vem sendo tratados pela esfera estatal e pela sociedade civil; e, se vêm sendo utilizados, incentivados ou obstaculizados. Por fim, buscaremos aferir se nesta perspectiva da análise do direito à cidade, denominado aqui de "normativa", esse direito é assegurado ou implica na mesma frustração identificada no capítulo anterior.

4.1

O direito à cidade: de anseio acadêmico e dos movimentos sociais à sua versão no plano institucional

O direito à cidade tem ganhado atenção e repercussão em várias instâncias sociais. Atualmente, é possível ouvir e discutir esse ramo do direito no âmbito dos movimentos sociais, nos cursos de graduação e pós-graduação das nossas universidades, nos parlamentos, nas instâncias administrativas nacionais e até no âmbito dos organismos multilaterais, dentre outros. Ademais, a defesa de um espaço urbano mais justo e democrático está sempre presente no bojo de proposições identificadas com o ideário mais progressista e em esforços para enfrentar o avanço de governos neoliberais³³⁸.

Contudo, o "direito à cidade" também está presente quando pretensas alternativas apresentadas são discutidas e formuladas em círculos de governos liberais e conservadores, especialmente no âmbito de organismos multilaterais.

³³⁸ A despeito da evolução que a formulação dos contornos do "direito à cidade" vem experimentando desde sua formulação original em Lefebvre no final dos anos 1960 - no bojo de reflexões e debates que vem ocorrendo no âmbito de algumas ciências sociais e que vem alimentando (e sendo alimentados) pela ação de inúmeros movimentos sociais ao redor do planeta - um dos momentos que representou uma espécie de encontro e consolidação da aspiração no plano internacional progressista foi a realização da segunda edição do Fórum Social Mundial em 2002, quando foi realizado o "World Seminar on the Right to the City - Against Inequality and Discrimination". Nesse seminário foram dados os primeiros passos para a formulação de uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade, formulada em 2003 e revisada em 2004. In: KUYMULU, Mehmet Baris. *The vortex of rights: 'Right to the City' at a Crossroads*. International Journal of Urban and Regional Research. 2013. v. 37, p. 923-940.

Manifestações como essas características ganharam maior presença a partir dos anos 1990, no bojo de reforço das atividades de organismos atinentes, bem como no bojo do aprofundamento de estudos e pesquisas com foco na problemática urbana, motivados pelo expressivo crescimento populacional nos países mais pobres; realização de eventos internacionais, como conferências e fóruns multilaterais; e a tentativa de instituição de normas transnacionais relativas³³⁹.

Nesses debates, o "direito à cidade" também tem sido tema obrigatório e as medidas propostas, oficialmente, miram a edificação de cidades mais justas e democráticas. Guardadas as devidas proporções, uma abordagem parecida é a que se nota no âmbito das instituições e órgãos nacionais que tratam da temática no âmbito dos Estados. Assim, no caso brasileiro, por exemplo, os objetivos de promoção de cidades mais justas, inclusivas e participativas, ou seja, voltadas à promoção de um "direito à cidade" também fazem parte da retórica legal e das instituições responsáveis pela política urbana.

Ora, mas a acepção e o alcance do "direito à cidade", expressos em cada uma das duas instâncias de debate e formulação, diferem e, em muitos aspectos, são até incompatíveis. Assim, por exemplo, em Lefebvre (e os que nele se inspiram) esse direito tem uma potencialidade de desconstrução da atual sociedade e a contínua construção de uma outra, alicerçada em outros valores e até resultando na edificação de uma nova lógica e modelo produtivo, ou seja, adquirindo contornos de uma verdadeira utopia de uma nova sociedade. Já nos discursos dos organismos nacionais e multilaterais, o "direito à cidade" é

³³⁹ No sistema ONU, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) já existe desde 1969. Contudo ganhou um papel de liderança de ações voltadas para a implementação de políticas com foco na população e desenvolvimento, após a realização da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), no Cairo em 1994. Por sua vez, a UN-Habitat (Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos), foi criado em 1978, mirando enfrentar o problema do crescimento urbano que já se anunciava e, oficialmente, buscava corroborar para o desenvolvimento de assentamentos urbanos sustentáveis ambientalmente e socialmente e proporcionar condições para que todos pudessem ter acesso à moradia. Em 1976 a ONU iniciou a promoção de uma Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a Habitat I, com a intenção de promover uma nova edição a cada 20 anos. Assim, já ocorreu a Habitat II em 1996 e está programada para ocorrer (em Quito) a Habitat III. Já a partir de 2002, a UN-Habitat deu início a realização de um Fórum Urbano Mundial (WUF), concebido como um fórum técnico, composto por membros governamentais, ONGs, profissionais, pesquisadores, instituições acadêmicas, membros do setor privado, instituições financeiras, dentre outros, mirando discutir as principais questões do momento, relativas aos assentamentos humanos. Este fórum tem ocorrido a cada 2 (dois) anos, sendo que em 2010 foi realizado no Brasil (Rio de Janeiro) e as edições seguintes ocorreram na Itália e na Colômbia.

plenamente compatível com a continuidade de um modelo produtivo excludente, concentrador, que transforma tudo o que "toca" em mercadoria.

Por sua vez, a participação popular, conforme acadêmicos e os movimentos sociais têm reiterado, é tida como um elemento condicionante à materialização do mencionado direito, já que proporcionaria uma apropriação da cidade, ou seja, da "obra", importando, dentre outros efeitos, na própria condução dos destinos da cidade pela cidadania. Teria, portanto, um amplo alcance, com potencialidade de determinar que o cotidiano das cidades expressem as "verdadeiras necessidades" das pessoas.

Já segundo a perspectiva presente na retórica das instituições multilaterais e nacionais, a participação popular é ratificada como um elemento que reforça o tipo de governança vigente, ou seja, o neoliberal. Assim, a participação deveria servir a objetivos como o de proporcionar o engajamento dos cidadãos na construção de políticas em curso e de promoção de maior transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. Dentre outros efeitos, os processos decisórios resultantes dessas alternativas são pontuais, o alcance das decisões restringe-se, quase sempre, ao local ou a searas próprias no plano nacional, buscando-se aprimorar a eficácia da aplicação de recursos financeiros. Tem ficado evidenciado que nesses espaços não é possível decidir a respeito de questões cruciais e que impliquem em transformações estruturais no modelo econômico e político vigente.

Um momento emblemático e revelador dessa diferença de percepção ocorreu durante a quinta edição do Fórum Urbano Mundial, promovido pela agência da ONU UN-HABITAT, no Rio de Janeiro em 2010. O público participante deste evento era composto, fundamentalmente, por agentes governamentais (locais, nacionais, internacionais e de agências multilaterais), por representantes dos segmentos empresariais (tais como o FMI, BNDES e Fundação Rockefeller) e representantes da sociedade civil. O direito à cidade foi debatido numa perspectiva mais institucional, implicando em um escopo reflexivo e propositivo que não ultrapassava os limites da ordem estabelecida; tratando de temáticas urbanas que faziam parte da "agenda" naquele momento, tais como os "grandes eventos", o preocupante crescimento da urbanização nos países em

desenvolvimento e urgência em se garantir governança democrática, moradia digna e mobilidade urbana, dentre outros.

Paralelamente, entidades da sociedade civil promoveram um evento alternativo, o Fórum Social Urbano, cujo objeto de discussão também foi o direito à cidade. O público presente nas discussões, contudo, eram marcadamente membros da sociedade civil e da academia. Esse evento discutiu também temáticas constantes na agenda urbana nacional e, ao final, publicou uma carta dirigindo-se à sociedade em geral e aos governos em que sintetiza sua percepção de direito à cidade. A leitura da "Carta do Rio" revela que o direito à cidade é percebido como uma utopia de uma nova sociedade, não apenas marcada pela urbanização, mas também inclusiva, democrática e capaz de promover a emancipação humana. No entanto, uma característica delimitadora de sua diferença em relação ao outro evento é sua denúncia do "modelo de desenvolvimento econômico, ambiental e social hegemônico no mundo" que, dentre outros efeitos, "gerem a cidade como se fosse uma grande empresa"; nesse processo "orientado para e pelos mercados" produz mazelas sociais e ambientais, afetando fundamentalmente os segmentos mais frágeis da sociedade.³⁴⁰

Fica evidenciado que para a materialização de um direito à cidade, nesta última perspectiva, seria necessário uma mudança estrutural da sociedade capitalista o que, dada atual força e poder de influência dos mecanismos ideológicos, não seria tarefa fácil. Já sob a perspectiva dos primeiros, por dentro da ordem estabelecida, seria possível tornar mais eficazes previsões já contidas em normais legais, assegurar direitos, democratizar processos decisórios e racionalizar o uso de recursos públicos, por exemplo.

A demarcação dessa diferença é crucial para o prosseguimento dessa análise. Ela ressalta perspectivas que, além de diferentes, podem ser também incompatíveis, na medida em que podem fornecer reflexões e análises com distintos alcances, ou seja, diversificados "olhares" sobre o mesmo objeto, ajudando a revelar diferentes fenômenos que ocorrem em também diferentes etapas do processo urbanizador.

³⁴⁰ FORUM SOCIAL URBANO. *Carta do Rio de Janeiro nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbanas*. 2010.

Todavia, em razão das análises empreendidas nos capítulos anteriores, já resta evidenciado que, sob o viés da perspectiva do direito à cidade defendida por movimentos sociais, intelectuais e boa parte da academia, algumas das respostas à questão que motiva nosso trabalho já estariam reveladas, ou seja, já restaria evidenciado que sob essa égide, não há garantia de um direito à cidade em nenhuma das duas cidades analisadas e que um dos grandes desafios a serem superados para a sua garantia seria o de empreender uma profunda e radical mudança estrutural no atual modelo de sociedade. É óbvio que se trata de uma importante constatação; contudo, nosso objetivo é ir além, buscando analisar também aspectos práticos com os quais já lidam governos, movimentos sociais e a sociedade em geral, do ponto de vista das políticas urbanas. Assim, intentamos compreender os desdobramentos do direito à cidade por dentro dos mecanismos já assegurados institucionalmente.

Para tanto, as referências institucionais que iremos adotar são aquelas já conhecidas e que, pelo tempo em vigor, devem ter provocado algum efeito sobre as nossas realidades urbanas, ou seja, trata-se das principais normas que versam sobre a política urbana nos planos nacional e local. Por sua vez, é preciso considerar o contexto no qual esse panorama institucional foi estabelecido, ou seja, o de uma sociedade mergulhada num sistema produtivo capitalista e em crescente processo de desregulamentação e ataque aos direitos sociais, como o que vem ocorrendo no Brasil desde o início dos anos 1990.

Além do mais, há uma tentativa por parte da ONU e demais órgãos governamentais de se assenhorar do conceito e do debate em torno do instituto do direito à cidade, o que não pode ser encarado como uma ocorrência casual. Mehmet Kuymulu analisando alguns documentos da ONU e algumas particularidades dos debates ocorridos no 5º Fórum Urbano Mundial, denuncia que há uma tentativa de "domesticar" o conceito de direito à cidade e até de resignificá-lo, buscando retirar boa parte de seu conteúdo radical.

Segundo alguns entusiastas da retórica posta em curso por essas instituições multilaterais, a idéia do direito à cidade teria sido inspirada nos debates em torno das previsões sobre os direitos humanos contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, na qual, dentre outros, Lefebvre seria

um dos primeiros a "promover a ideia"³⁴¹. Um direito à cidade nesses termos adquiriria contornos de um conjunto de direitos paternalista, cujo papel protagonista passaria para a esfera estatal, redundando, dentre outros efeitos, na transmutação das contradições urbanas contemporâneas em um celeiro de "oportunidades" para o mercado e no reforço de mecanismos de governança neoliberais.

Portanto, fica evidente que há consequências cruciais para o sentido último do conceito de direito à cidade, motivados pela ação de entidades governamentais e representantes dos grandes segmentos empresariais. Não há também como desconhecer que o emaranhado institucional que atualmente incide sobre a governança desses espaços é fundamentalmente determinado por esses agentes e que, embora não sejamos obrigados a aceitá-los "domesticadamente", com eles convivemos e é por meio deles que desencadeamos boa parte de nossos esforços para buscar transformar nossa realidade urbana. Portanto, para uma investigação semelhante a nossa, é necessário tanto a consideração desse aparato institucional, quanto a sua análise em termos cuidadosos, para não incorrerem no erro de tomá-los como absolutos ou plenamente capazes de "entregar o que prometem".

4.2

A previsão normativa da democracia participativa mirando o direito à cidade

O nosso panorama institucional, notadamente as normas nacionais e locais que se destinam a assegurar a edificação e reprodução de cidades mais justas e democráticas, já é bastante variado. Há previsões contidas, principalmente, no plano nacional e local. Ademais, há determinação de nossa Constituição Federal para que os municípios (aqui também nomeados de "plano local") devam assumir a responsabilidade pela execução de uma "política de desenvolvimento urbano", com base em diretrizes gerais fixadas nacionalmente³⁴².

³⁴¹ KUYMULU. 2013.

³⁴² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília: Site do Palácio do Planalto, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007a.

A partir de 2001, essas diretrizes gerais foram detalhadas e fixadas no chamado Estatuto da Cidade, uma norma nacional reconhecida por inúmeros autores como uma espécie de materialização do "direito à cidade" no âmbito normativo brasileiro³⁴³. Por sua vez, os municípios são concebidos como entes autônomos, aspecto que se expressa, fundamentalmente, através da sua competência para organizar-se e promulgar suas leis. Especificamente relacionado ao processo de desenvolvimento e expansão urbana, há a obrigatoriedade de elaboração de um plano diretor, dentre outras, para municípios com mais de 20 mil habitantes. Na prática, esse trajeto transpõe para o âmbito municipal os mecanismos e instrumentos previstos nas normas federais.

Esse conjunto normativo (essencialmente a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores) possui inúmeras previsões voltadas a edificação de uma realidade urbana nos moldes interpretados institucionalmente como a materialização de um direito à cidade. Edésio Fernandes, por exemplo, como já demonstramos no primeiro capítulo defende que no Estatuto da Cidade essa materialização manifesta-se sob 4 (quatro) dimensões: o da definição do que seja o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, o de instrumentos para o financiamento e construção de uma nova ordem urbana, o da necessidade de gerenciamento democrático das cidades e o da fixação de instrumentos para a regularização fundiária dos assentamentos informais.

Assim, também no âmbito normativo nacional, o direito à cidade é amplo e faz referência a vários aspectos. Nesse momento, tanto por uma necessidade metodológica, quanto para responder à questão central de nossa análise, é necessário que façamos uma delimitação. Nesse sentido, inicialmente, destacamos que, nos âmbitos nacional e local, iremos abordar as normas legais que diretamente fazem previsões a respeito da conformação do espaço urbano; ou seja, nossa análise adotará como referência o capítulo da política urbana constante na

³⁴³ David Harvey em artigo intitulado "The Right to the City", afirma que o estatuto da cidade foi inserido no panorama legal brasileiro como resultado de pressões dos movimentos sociais, mirando reconhecer o direito coletivo do direito à cidade. Já Edésio Fernandes em artigo intitulado "Constructing the 'right to the City'", faz ampla análise sobre a mencionada lei, afirmando que nela o 'direito à cidade' é explicitamente reconhecido como um direito coletivo. In: HARVEY, David. *The right to the city*. New Left Review. 2008; FERNANDES, Edésio, *Constructing the "Right to the city" in Brazil*. 2007.

Constituição Federal (Art. 182 e 183), as previsões contidas no Estatuto da Cidade e nos planos diretores das cidades de Parauapebas e Laranjal do Jari.

Uma outra delimitação necessária diz respeito ao tipo de previsão concernente a implementação de políticas públicas e de garantia de direitos. Assim, considerando que nossa pesquisa busca, dentre outros objetivos, refletir sobre a capacidade que possuem os mecanismos de democracia participativa para a garantia do direito à cidade e ainda adotando a divisão proposta por Edésio Fernandes em relação às dimensões em que se manifesta esse direito, no corpo do Estatuto da Cidade, nosso foco destacará as previsões contidas, naquela tríade legal, em que há garantia e/ou exigência de procedimentos de democracia participativa para a implementação de políticas urbanas.

Assim, inicialmente, no caso do mencionado capítulo constitucional e do estatuto da cidade, já destacamos no primeiro capítulo uma breve trajetória que resultou na consolidação dessas previsões legais. Ficou evidenciado o determinante papel exercido pelos movimentos sociais e pelos segmentos acadêmicos que se articularam e produziram reflexões sobre uma pretendida reforma urbana em nosso país, como condição para a melhoria de nossas cidades. Ficou evidenciado - e é recorrente entre os autores que abordam a temática - que as proposições materializadas na forma de leis, nasceram naqueles espaços e sua ação política foi o principal motor para tornar possível a atual realidade normativa.

No que diz respeito a forma de apresentação e análise das presentes normas e, particularmente, a possível emergência de Instituições Participativas (IPs), adotaremos algumas das orientações sugeridas por Brian Wampler e Stephanie McNulty, dando destaque para o chamado "contexto estrutural" que explica a sua emergência³⁴⁴. Via de consequência, a análise empreendida da sessão seguinte, buscará destacar quais são as condições estruturais que

³⁴⁴ Brian Wampler e Stephanie L. McNulty em seminário promovido em 2011 pelo Woodrow Wilson International Center for Scholars, buscaram produzir reflexões e análises a respeito do impacto da proliferação de instituições de governança participativa. Ambos defendem ser necessário considerar 04 (quatro) aspectos: 1) o contexto estrutural; 2) modalidades de adoção; 3) regras, formas e concepção e 4) natureza da participação. Essa consideração criaria as condições necessárias para um melhor entendimento de como ocorreu a introdução de instituições de democracia participativa em processos de governança contemporâneos. In: MCNULTY, Stephanie L. & WAMPLER, Brian. *Does Participatory Governance Matter? Exploring the nature and impact of participatory reforms*. 2011.

impulsionam ou resistem a implementação dessas previsões. Um destaque maior, nessa estratégia, será dado para a discussão dos planos diretores das duas cidades.

A discussão também buscará destacar as "promessas" expressas e os anseios suscitados pelas respectivas normas. Isso porque, posteriormente, essas expectativas serão confrontadas com a realidade concreta das cidades, os desdobramentos legais ocorridos e as reais condições em que as cidades em análise efetivamente se encontravam em 2010/2011. O objetivo é, como já mencionamos, criar subsídios para avaliarmos a ocorrência do direito à cidade ou não (sob essa perspectiva normativa) e, em caso negativo, em seguida detectarmos e analisarmos os principais problemas e desafios a serem superados para que essa realidade seja transformada e o direito garantido.

4.2.1

A democracia participativa na CF/88 e no Estatuto da Cidade

Como já destacamos anteriormente, o ambiente político que precedeu e se estendeu durante o processo de elaboração da Constituição de 1988 talvez tenha sido um dos mais revigorantes para a vida política brasileira, fundamentalmente para os movimentos sociais mais atuantes na segunda metade da década de 1980. Também ficou evidente que as sementes do ativismo político - que desaguou em grandes mobilizações pela redemocratização do país e em seguida em formulação e pressão pela implementação de medidas democratizantes em vários âmbitos da vida política do país - foram plantadas desde a década de 1960, com a defesa da "participação" com uma conotação mais radical e associada a um mecanismo de emancipação popular.³⁴⁵

A efervescência política desaguou nos anos 1980, sendo decisiva para retomada da democracia, cujo marco decisivo foram as mobilizações por eleições diretas (movimento "diretas já", em 1985) e para a retomada de uma ambiente institucional democrático, cujo marco foram as mobilizações para elaboração de propostas de cunho progressista para serem incluídas na nova Constituição Federal, convocada para iniciar seus trabalhos em 1987.

³⁴⁵ LAVALLE, Adrián Gurza. *Participação: valor, utilidade, efeitos e causa*. In PIRES. Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação (Diálogos para o Desenvolvimento - volume 7)*. Brasília: IPEA, 2011.

Embora composta de segmentos majoritariamente conservadores, a constituinte instalada em 1º de fevereiro de 1987 foi palco da maior experiência protagonista dos movimentos sociais e dos segmentos progressistas na história política brasileira. Os movimentos sociais tiveram um papel decisivo nas mobilizações, debates e formulações de propostas em praticamente todos os aspectos que compunham o processo de elaboração da nova constituição do país.

Proposições inovadoras mirando o aprofundamento de nossa democracia (com a instituição de mecanismos que assegurassem e oportunizassem espaços para tomadas de decisão, não somente aqueles regulares e que caracterizam a chamada democracia representativa), são certamente algumas de suas características mais marcantes desse rico momento. Por sua vez, a demanda por promoção de um desenvolvimento do espaço urbano, de forma a garantir que a cidade cumpra uma função social, assegurando o bem-estar de seus habitantes, também mereceu tratamento privilegiado e materializou-se na Constituição.

Contudo, a conquista não foi maior em razão de manobras dos segmentos conservadores, especialmente as impulsionadas por representantes dos interesses imobiliários que acabaram instituindo mecanismos mirando adiar a aplicação imediata das conquistas asseguradas com a nova Constituição, como o foi, por exemplo, a exigência de elaboração de Planos Diretores para tornar possível a aplicação de inúmeros instrumentos e assegurar direitos já previstos na Carta.³⁴⁶

Do ponto de vista da democracia participativa, a CF/88 já traz no parágrafo único, do artigo 1º, uma expressa previsão de que a nação, doravante poderá ser regida através, tanto dos procedimentos já clássicos da democracia representativa, quanto dos de democracia participativa³⁴⁷. Essa previsão alça a

³⁴⁶ Leonardo Avritzer esclarece que embora o instituto dos Planos Diretores Municipais não sejam considerados mecanismos conservadores em si, a forma e as intenções que acabaram impulsionando a sua introdução na Constituição acabaram motivando a denúncia dos movimentos sociais de serem estes mecanismos conservadores, pois miravam impedir a materialização de avanços no plano legal urbano. Isto porque, o bloco conservador no Congresso, reunidos em torno do chamado "Centrão", propuseram emenda (que acabou sendo aprovada) ao capítulo da política urbana da Constituição, condicionando a aplicação dos mais importantes instrumentos urbanísticos à elaboração de um Plano Diretor Municipal. Por sua vez, a definição do que sejam e de como deveriam ser elaborados, dentre outros aspectos, teriam que aguardar a aprovação de uma legislação regulamentadora das previsões contidas no capítulo mencionado. *In: AVRITZER, 2009.*

³⁴⁷ "Art. 1º [...] Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." *In: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.* Brasília: Site do Palácio do Planalto, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007a.

democracia participativa ao mesmo patamar da democracia representativa no que diz respeito ao nosso regime democrático e, se isso efetivamente não ocorre e espaços e oportunidades para tomadas de decisão em moldes participativos constituem uma excepcionalidade na prática, é porque vivencia-se um verdadeiro boicote e distorção por parte de governos e membros da elite econômica que não aceitam processos realmente mais democráticos que poderiam implicar em maiores dificuldades para a satisfação de seus interesses.³⁴⁸

Certamente, essa é uma das principais previsões que assegura a implementação da democracia participativa em nossa Carta Constitucional. Contudo, embora tenha razão Bonavides em relação ao fato de que, nos termos em que está estipulado, esse modelo democrático possua o mesmo grau de importância que o seu co-irmão, ou seja, o da democracia representativa, o fato é que, na prática, a democracia participativa é uma excepcionalidade no cotidiano dos processos decisórios nacionais. Uma das razões certamente é o fato de que, ao contrário do modelo representativo, o participativo, de forma específica, possui pouco tratamento, como o do Art. 14 ao determinar a forma em que se exerce a "soberania popular". Assim, a democracia participativa, em âmbito nacional, sem dúvida alguma, ainda é um "gigante adormecido".

Contudo, adotando-se a acepção da democracia participativa como mecanismos de tomada de decisão referentes a aspectos que corroboram para a produção de uma realidade urbana nos moldes preconizados pelo direito à cidade, é possível encontrar inúmeras outras previsões distribuídas pela norma constitucional, visto que há, por exemplo, a previsão e condicionamento de várias políticas sociais, ambientais, trabalhistas e culturais, à mecanismos participativos.

Já as previsões que versam especificamente a respeito da conformação do espaço urbano e o papel dos municípios brasileiros no seu desempenho, em moldes que se adequem à garantia do direito à cidade, estão contidas nos capítulos que versam sobre a "Política Urbana" e sobre os "Municípios". Assim, o inciso VIII, do art. 30, atribui aos municípios brasileiros a tarefa de promover o adequado ordenamento territorial, através do planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Já os artigos 182 e 183, contidos no

³⁴⁸ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

capítulo da "política urbana", fazem ampla previsão sobre a implementação de uma política de desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras, estabelecendo as diretrizes gerais, dentre outros aspectos, sobre: a função social da propriedade, planos diretores, desapropriação de imóveis urbanos, IPTU progressivo no tempo e usucapião³⁴⁹.

As previsões constantes na Constituição constituem o topo hierárquico da política urbana nacional e, conforme está expressamente previsto, as demais normas constituintes do conjunto normativo devem adotar aquelas previsões como suas diretrizes. Assim, em âmbito federal, temos o Estatuto da Cidade e, em âmbito local, atribuiu-se ao "plano diretor municipal", a ser aprovado em forma de lei, o caráter de "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana". Com essa lógica hierárquica, encontra-se estabelecido o edifício institucional básico da política urbana no Brasil.

Contudo, embora já estabelecido, houve enorme dificuldade inicial para que comesçassem a surtir efeitos práticos. Como vimos, a mencionada lei (regulamentadora) não foi aprovada de imediato, conforme demandavam os movimentos sociais. O projeto de lei tramitou por 11 anos na Câmara dos Deputados, sendo alvo de constante resistência por parte de segmentos mais

³⁴⁹ "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, obrigatório para cidades com mais de vinte 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.

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

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião." *In*: BRASIL, 2007a.

conservadores no parlamento e na sociedade brasileira em geral³⁵⁰. Ao final, em 2001, o Estatuto da Cidade foi aprovado e sancionado, agregando ao nosso ordenamento jurídico uma das normas urbanísticas que é reconhecida mundialmente como uma das mais avançadas.

O Estatuto da Cidade possui 58 (cinquenta e oito) artigos e está dividido em 5 (cinco) capítulos, nos quais estabelece: suas diretrizes gerais, os instrumentos da política urbana, as regras gerais para a implantação dos planos diretores nas cidades, a implementação da gestão democrática nas cidades e as suas disposições gerais.

Conforme já mencionamos no primeiro capítulo, na percepção de Edésio Fernandes, no estatuto da cidade, dentre as 4 (quatro) dimensões em que são perceptíveis a promoção do direito à cidade, consta aquela atinente a um novo paradigma de gerenciamento das cidades, pautada por um amplo processo de democratização do processo decisório. Sob este aspecto são perceptíveis mecanismos democráticos que miram a instituição de uma nova cidade (justa, inclusiva, emancipatória, dentre outros aspectos), ou seja, um direito à cidade através de um processo amplamente democrático.

Uma observação mais detida da lei em busca dessas previsões nos revela que elas estão espalhadas por todo o corpo legal. Por razões didáticas, resolvemos agrupar essas normas por afinidade, atribuindo-se uma classificação de acordo com os objetivos almejados. Assim procedendo, concluímos por seu agrupamento em 3 (três) tipos: um primeiro refere-se a regras que impõem a necessidade de haver "controle e fiscalização" por parte da sociedade civil e/ou seus representantes em determinados processos de implementação de políticas urbanas. Previsões deste tipo podem ser encontradas: no inciso XIII, do Art. 2º³⁵¹, que

³⁵⁰ A título de exemplo, consta no dossiê digital do projeto de lei que tramitou na Câmara dos Deputados, inúmeros documentos encaminhados pela Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade, comumente conhecida como TFP, aos dirigentes das duas Casas Legislativas e ao Presidente da República em que denunciavam o que entendiam ser a inconveniência do projeto, os graves prejuízos que poderiam ser causados à propriedade e aos valores da sociedade brasileira em geral e requeriam o veto de qualquer medida aprovada com esse teor, chegando mesmo a requerer a realização de um plebiscito para ouvir o conjunto dos eleitores nacionais a respeito das medidas propostas; já que, segundo a percepção da entidade, haveria uma ampla maioria social contrária às medidas ali propostas.

³⁵¹ "Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]"

assegura que a população interessada deve ser ouvida quando ocorrer a implementação de empreendimento com grande potencial de impacto sobre o meio ambiente (natural ou construído); no §3º, do Art. 4º³⁵², que exige o controle social em qualquer gasto público municipal, na implementação dos instrumentos elencados na lei; no inciso VII, do Art. 33³⁵³, que determina a existência de um mecanismo dessa natureza, quando da elaboração de um plano que norteará a implementação de uma "operação urbana consorciada"; no Art. 45³⁵⁴, que determina ser assegurada significativa participação social no controle das atividades atinentes na gestão das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Um segundo tipo agrupa previsões em que os mecanismos de democracia participativa são garantidos, no bojo das tomadas de decisão que miram conformar as cidades nos moldes estabelecidos pela lei, mirando a garantia do direito à cidade, ou seja, são instituídas como "estratégias para a materialização do direito à cidade". Sob essa lógica temos: o inciso II, do Art. 2º³⁵⁵, que garante a gestão das cidades de forma democrática em planos, programas e projetos da política urbana; a alínea "f", do inciso III e alínea "s", do inciso V, do Art. 4º³⁵⁶,

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;" *In*: BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Site do Palácio do Planalto, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007b.

³⁵² "Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil." *In*: BRASIL, 2007b.

³⁵³ "Art. 33 Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

[...]

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil." *In*: BRASIL, 2007b.

³⁵⁴ "Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania." *In*: BRASIL, 2007b.

³⁵⁵ " Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;" *In*: BRASIL, 2007b..

³⁵⁶ "Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

III – planejamento municipal, em especial:

que elencam alguns instrumentos (de planejamento, jurídicos e políticos), que serão utilizados nos processos decisórios atinentes; o inciso I, do §4º, do Art. 40³⁵⁷, que assegura mecanismos participativos para a elaboração e fiscalização da implementação dos planos diretores municipais; o Art. 43³⁵⁸, em que são descritos os instrumentos pelos quais se pretende implementar uma "gestão democrática da cidade"; e, finalmente, o Art. 44³⁵⁹, que condiciona a aprovação pelo legislativo de planos legais da administração municipal e sua subordinação a mecanismos participativos.

O terceiro grupo tem relação muito próxima com o anterior, contudo, seu foco é, principalmente, assegurar a "publicização e disponibilização de informações", entendida como uma condição essencial para o êxito dos processos participativos. Essas previsões são encontradas: no parágrafo único do Art. 37³⁶⁰, que prevê a obrigatoriedade de se publicizar e disponibilizar documentos relativos a determinados estudos a qualquer interessado; e, nos incisos II e III, do § 4º, do

[...]

f) gestão orçamentária participativa;

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

[...]

s) referendo popular e plebiscito;" *In*: BRASIL, 2007b.

³⁵⁷ "Art. 40 O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;" *In*: BRASIL, 2007b.

³⁵⁸ "Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;" *In*: BRASIL, 2007b.

³⁵⁹ "Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal." *In*: BRASIL, 2007b..

³⁶⁰ "Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

[...]

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado." *In*: BRASIL, 2007b.

Art. 40³⁶¹, que assegura a publicidade e acesso a documentos e informações aos interessados no processo de elaboração dos planos diretores municipais.

Após a sucinta contextualização e apresentação das principais previsões relativas aos mecanismos de democracia participativa contidas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, procederemos da mesma forma em relação a principal norma que regula a produção do espaço urbano nas duas cidades em análise, ou seja, buscaremos detectar essas previsões nos Planos Diretores das Cidades de Parauapebas e Laranjal do Jari.

4.2.2

A democracia participativa nos planos diretores de Parauapebas e Laranjal do Jari

De acordo com algumas das previsões do Estatuto da Cidade, municípios como o de Parauapebas enquadravam-se entre aqueles que, a partir de outubro 2001 (quando a lei passou a vigorar), teriam, inicialmente, até outubro de 2006 e, posteriormente, até 30 de junho de 2008,³⁶² para aprovar os seus planos diretores. Essas previsões ganharam efetivo impulso com a instituição do Ministério das Cidades no ano de 2003. A primeira formação ministerial contou com alguns dos principais nomes envolvidos com a campanha pela reforma urbana e do meio acadêmico. Em 2005, foi posta em curso, pelo novo ministério, uma campanha

³⁶¹ "Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

[...]

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos." *In*: BRASIL, 2007b.

³⁶² Parauapebas em 2001, já possuía mais de 20 mil habitantes (enquadrando-se no item I, do Art. 41) e estava inserida em área de influência de empreendimento ou atividade de significativo impacto ambiental (enquadrando-se no item V, do Art. 41). Conforme a previsão inicial do Art. 50 da lei, os municípios que se enquadrassem nos itens I e II do Art. 41, deveriam aprovar um plano diretor em até 5 anos após a data da entrada em vigor da lei. Esta previsão foi em seguida alterada, fixando-se a data de 30 de junho de 2008, como prazo final para o cumprimento dessa obrigação legal. Cf: BRASIL, 2007b.

nacional para incentivar e apoiar a elaboração de planos diretores em todo o país³⁶³.

Na cidade, os procedimentos para atendimento dessa demanda legal tiveram início efetivamente a partir de janeiro de 2005, quando tomou posse um novo prefeito. A primeira gestão de Darci José Lermen - do PT e eleito em 2004 - buscou implementar algumas das políticas públicas que faziam parte do chamado "modo petista de governar", dentre as quais destacavam-se a chamada inversão de prioridades (priorização na destinação de recursos para políticas que mirassem atender as demandas das camadas mais pobres) e a introdução de mecanismos de participação popular em processos de tomadas de decisão.³⁶⁴

Uma das primeiras medidas adotadas pela nova gestão foi a implementação do Orçamento Participativo de Parauapebas - OP (em 2005) e a instituição de um processo para a elaboração do Plano Diretor Participativo da cidade - PDP (em 2006). Para dar suporte ao primeiro processo foram contratados técnicos oriundos do estado do Rio Grande do Sul. Já em relação ao segundo processo, a gestão municipal contratou um grupo de técnicos e acadêmicos da Universidade Federal do Pará (UFPA), pois havia parco contingente de profissionais habilitados para tal tarefa naquele município.

Os dois procedimentos acabaram "se encontrando" em 2006, no bojo das atividades iniciais para a elaboração do PDP, ou seja, na fase de diagnóstico dos problemas e principais demandas da comunidade. Assim, nessa etapa, foram utilizadas algumas medidas já adotadas pelo OP em sua fase de implementação, como, por exemplo, a adoção da divisão da cidade em 9 (nove) distritos (5 na zona urbana e 4 na zona rural). Essa divisão serviu de base para a realização de

³⁶³ A campanha era intitulada "Plano diretor participativo - cidade de todos". O governo destinou cerca de R\$ 60 milhões de reais para apoiar cerca de 1.700 municípios que se enquadravam entre aqueles com a obrigação de elaboração do plano. Os mecanismos de apoio desdobravam-se em várias ações e vários agentes governamentais; envolveu a produção de materiais de apoio, (kits da campanha), folhetos, curso em CD, campanha publicitária, repasse de recursos para capacitação de técnicos e programas de bolsas, via CNPQ, para equipes de universidades com o objetivo de dar suporte e assistência técnica aos municípios. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo*. Brasília: Governo Federal do Brasil, 2005.

³⁶⁴ O chamado "modo petista de governar" tornou-se mais conhecido nacionalmente a partir de vitórias eleitorais (e consequentes governos) em municípios da região sul, sudeste e nordeste. Algumas das políticas públicas que ganharam grande repercussão nacional e internacional, foram a introdução do Orçamento Participativo (OP), em municípios como os de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. No Pará, a introdução de políticas semelhantes ganharam repercussão estadual, a partir das vitórias eleitorais de Edmilson Rodrigues (atualmente no PSOL) em 1996 e posteriormente em 2000.

reuniões entre técnicos da prefeitura, membros da universidade e lideranças comunitárias. Mesmo contando com dificuldades de mobilização de alguns grupos da sociedade³⁶⁵, o procedimento foi executado, e detectou-se que as maiores preocupações dos participantes consultados eram dirigidas para áreas como: acesso aos serviços públicos (principalmente saneamento, transporte, cultura, esporte e lazer); a melhoria da gestão pública e políticas sociais (dentre as quais educação, assistência social e apoio ao fortalecimento de organizações sociais)³⁶⁶. O procedimento seguiu em frente e resultou na aprovação da lei municipal nº 4.328 de 30 de dezembro de 2006, que instituiu o Plano Diretor do município.

Uma primeira impressão do plano diretor de Parauapebas é a de que ele busca fielmente expressar, tanto na forma e, fundamentalmente, em seu conteúdo, a nova compreensão do que deva ser esse documento legal. Assim, sob um aspecto que podemos chamar de técnico (urbanístico), segue sendo um instrumento de planejamento do desenvolvimento urbano, comportando normas técnicas e diretrizes a respeito de questões como o uso, a ocupação e o parcelamento do solo, sobre o zoneamento, a fixação de áreas a serem protegidas e a forma de uso de instrumentos urbanísticos, administrativos e jurídicos para a gestão e desenvolvimento urbanístico.

Num outro aspecto, o político, expressa uma nova concepção de desenvolvimento urbano, que deva ocorrer de forma integrada e ampla, envolvendo a área urbana e a rural e compreendendo as várias facetas dos fenômenos que se desdobram e/ou influenciam a conformação das cidades. Ademais, no processo de desenvolvimento da cidade, deve haver integração das políticas em geral, indo daquelas que versam sobre o desenvolvimento econômico, passando por políticas sociais (educação, saúde, cultura, esporte e lazer), de proteção e promoção social e alcançando aquelas de proteção ambiental. O foco, nesse aspecto político, deve ser então a promoção do desenvolvimento humano em si e não apenas o do crescimento econômico.

³⁶⁵ O relatório da equipe que coordenou o processo de elaboração do PDP de Parauapebas revela que os grupos sociais com maior frequência de participação no processo de elaboração foram aqueles cujas condições habitacionais e de sobrevivência eram mais frágeis e precárias. Já outros grupos sociais com menores dificuldades nesses segmentos, praticamente não participaram do processo de elaboração do plano. *In*: PARAUAPEBAS. Leitura comunitária (da cidade). Relatório de elaboração do PDP de Parauapebas. 2006a.

³⁶⁶ PARAUAPEBAS, 2006a.

A lei é composta de 145 artigos e dividida em 07 (sete) títulos que versam sobre: os princípios e objetivos gerais, a estruturação espacial do município, os objetivos e diretrizes de políticas setoriais, os parâmetros para uso, ocupação e parcelamento do solo, os instrumentos do planejamento e desenvolvimento municipal, gestão do planejamento e as disposições finais e transitórias.

Para tratar de suas principais previsões, adotaremos as mesmas escolhas metodológicas que fizemos quando da apresentação e discussão do estatuto da cidade. O procedimento justifica-se, dentre outros aspectos, por se tratar de uma norma que versa sobre matéria similar, até porque, é uma espécie de regulamentação da matéria em âmbito local. Portanto, embora tenhamos inúmeras previsões atinentes a garantia do direito à cidade, destacaremos apenas aquelas que buscam assegurar esse direito por via de mecanismos de democracia participativa. Previsões deste tipo estão espalhadas por toda a lei e, da mesma forma que fizemos no caso das previsões do estatuto da cidade, agruparemos-nos nos 03 (três) aspectos que destacamos.

Assim, um primeiro grupo de previsões diz respeito a normas que buscam assegurar o "controle e fiscalização" de políticas públicas no município. Podemos constatar normas deste tipo: no inciso VI, do Art. 61³⁶⁷, que prevê a participação da população no controle do sistema de transporte intra-urbano; no inciso XII, do Art. 63³⁶⁸, que determina a realização de audiências públicas para a análise de impactos ambientais de determinados empreendimentos urbanos; no inciso III, do Art. 65³⁶⁹, que estabelece como uma das diretrizes da política de promoção social,

³⁶⁷ "Art. 61. O transporte intra-urbano será desenvolvido em ações e programas que seguirão as seguintes diretrizes:

[...]

VI - ampliar e aperfeiçoar a participação comunitária na gestão, fiscalização e controle do sistema de transporte." *In: PARAUAPEBAS. Câmara Municipal. Lei n. 4.328/2006, institui o Plano Diretor do município de Parauapebas.* Parauapebas. 2006b.

³⁶⁸ "Art. 63. São objetivos da Política Municipal de Meio Ambiente:

[...]

XII - realizar audiências públicas para a análise de impactos ambientais de empreendimentos urbanos naquilo que este Plano Diretor definir e participar de audiências na área rural no que for exigido pela legislação estadual e federal." *In: PARAUAPEBAS, 2006b.*

³⁶⁹ "Art. 65. São diretrizes da Política de Promoção Social:

[...]

III - assegurar meios de participação social e controle da população sobre a formulação e a execução de ações de políticas sociais e seus respectivos resultados;" *In: PARAUAPEBAS, 2006b.*

a necessidade de participação popular e controle social; no §3º, do Art. 69³⁷⁰, que versa sobre o papel dos conselhos escolares em relação a política de educação municipal; e, no parágrafo único, do Art. 84³⁷¹, que submete a aprovação de empreendimentos de impacto a parecer favorável do Conselho Gestor do Plano Diretor.

Um segundo grupo de previsões reúne normas a respeito de mecanismos de democracia participativa que estão dispostos na lei, como "estratégias para materialização do direito à cidade". Ou seja, percebe-se que o objetivo pretendido é, através das garantias e exigências estabelecidas, melhorar a qualidade de vida da população das cidades, por meio de mecanismos participativos. É possível encontrar previsões deste tipo: no inciso III, do Art. 1º³⁷², que estabelece a promoção da participação popular como um dos princípios fundamentais do plano diretor, uma das bases para a constituição da gestão democrática da cidade; no Art. 3º³⁷³, que estabelece a divisão municipal em distritos administrativos, como uma condição para se implementar mecanismos de democracia participativa e a descentralização; no inciso II e §1º, do Art. 30³⁷⁴, em que é estabelecido o dever

³⁷⁰ "Art. 69. A política de Educação tem por objetivo garantir a oferta adequada do ensino fundamental, da Educação de Jovens e Adultos - EJA e da educação infantil observando os princípios educativos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

[...]

§3º A gestão escolar envidará esforços para fomentar os Conselhos Escolares como espaço de participação e de controle social." *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁷¹ " Art. 84. São considerados Empreendimentos de Impacto:

[...]

Parágrafo único. A aprovação dos Empreendimentos de Impacto previstos neste artigo está condicionada a parecer favorável do Conselho Gestor do Plano Diretor." *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁷² "Art. 1º. Constituem Princípios Fundamentais do Plano Diretor do Município de Parauapebas, destinados a formar a base norteadora das ações de gestão democrática municipal integradas regionalmente:

[...]

III - potencialização do capital social e promoção da participação popular no planejamento e na gestão do Município com transparência e a população, amplo controle social sobre as políticas públicas;" *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁷³ "Art. 3º. Para garantir o princípio de democracia participativa e descentralizada, o Município de Parauapebas será dividido em Distritos Administrativos, a serem objeto de regulamentação por lei municipal específica." *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁷⁴ "Art. 30. O Poder Executivo Municipal deverá elaborar Planos de Urbanização para cada uma das ZEIS, a serem aprovados através de lei, que definirá:

[...]

II - formas de gestão e de participação da população nos processos de implementação e manutenção das Zonas Especiais de Interesse Social;

[...]

de se assegurar, através de lei, a participação da população nos processos de implantação e manutenção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); no inciso IV, do Art. 42³⁷⁵, que estabelece como uma das diretrizes da política de assistência social, a garantia da participação da população nas decisões das ações de assistência social; no inciso IV, do Art. 48³⁷⁶, que determina a necessidade de haver participação popular no processo de discussão e aprovação de projetos urbanísticos de regularização de loteamentos irregulares; no inciso XI, do Art. 67³⁷⁷, que estabelece ser uma das diretrizes da política de saúde, a garantia da gestão participativa do sistema municipal de saúde; e, no inciso III, do Art. 73³⁷⁸, que assegura a co-gestão da política de esporte, cultura e lazer.

Ainda nesse grupo, são encontradas previsões que buscam instituir e normatizar o funcionamento de um sistema de planejamento e gestão democráticos da cidade. Essas previsões podem ser encontradas: no inciso VI, do Art. 97³⁷⁹, que enumera um conjunto de instrumentos de democratização da

§ 1º. Além das constantes no MAPA 5, a delimitação de novas ZEIS 2 e ZEIS 3, que será realizada através de Lei, terá a participação da população envolvida e dos proprietários." *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁷⁵ "Art. 42. São Diretrizes da Política de Assistência Social:

[...]

IV - garantir e incentivar a participação dos segmentos sociais organizados nas decisões e no controle das ações de assistência social através do fortalecimento dos Conselhos Municipais de assistência social e outros canais de participação social por meio da criação de mecanismos de proteção social básica (prevenção) com a inclusão social de grupos em situação de risco social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária;" *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁷⁶ "Art. 48. A promoção de regularização de loteamentos clandestinos e irregulares na macrozona urbana municipal deverá ser feita mediante as seguintes ações:

[...]

IV - participação popular dos moradores com a discussão e aprovação do projeto urbanístico;" *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁷⁷ "Art. 67. São Diretrizes da Política de Saúde:

[...]

XI - garantir a gestão participativa do sistema municipal de saúde, por meio da realização das Conferências Municipais de Saúde e do funcionamento em caráter permanente e deliberativo do Conselho Municipal de Saúde." *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁷⁸ "Art. 73. São Diretrizes da Política da Cultura, Esporte e Lazer:

[...]

III - assegurar a co-gestão da política de esporte, cultura e lazer;" *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁷⁹ "Art. 97. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento municipal, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos:

[...]

VI - instrumentos e democratização da gestão urbana:

- a) conselhos municipais;
- b) fundos municipais;
- c) gestão orçamentária participativa;
- d) audiências e consultas públicas;
- e) conferências municipais;
- f) iniciativa popular de projetos de lei;

gestão urbana; no Art. 119³⁸⁰, que define o que seja o "Sistema Municipal de Planejamento e Gestão - SIPLAG"; nos incisos II, III e VIII, do Art. 120³⁸¹, que estabelece, dentre os objetivos do SIPLAG, a instituição de mecanismos de participação popular para o acompanhamento e gestão de políticas municipais; no inciso III e IV, do Art. 122³⁸², que estabelece como objetivos da Secretaria Municipal de Planejamento, na condição de órgão central do SIPLAG, a instituição de mecanismos participativos nas atividades de planejamento, gestão e elaboração de normas municipais; nos incisos de II a V, do Art. 124³⁸³ que, ao estabelecer as atribuições do Conselho Gestor do Plano Diretor, determina o acompanhamento das políticas de desenvolvimento urbano e demanda a instituição de instâncias participativas; no §1º, do Art. 125³⁸⁴ que, ao estabelecer a

g) referendo popular e plebiscito." *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁸⁰ "Art. 119. O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – SIPLAG, consiste num conjunto de estruturas e processos democráticos participativos cuja finalidade é assegurar a elaboração, a revisão, a operacionalização do planejamento e gestão municipal, de forma integrada, contínua, dinâmica, ascendente e participativa." *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁸¹ "Art. 120. O SIPLAG tem os seguintes objetivos:

[...]

II - criar e viabilizar o funcionamento de instâncias e processos consultivos e deliberativos que assegurem a ampla participação da população municipal de forma direta e através de suas organizações representativas na elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento e políticas sociais: Planos de Governo, Planos Diretores, Legislação Orçamentária e Política Habitacional;

III - instituir processos participativos, permanentes e sistematizados de elaboração de leis regulamentares e complementares a política urbana e territorial municipal;

[...]

VIII - criar conselhos permanentes para acompanhamento específico da execução de políticas públicas aprovadas pela União, Estado e/ou Municípios, podendo desses conselhos fazer parte membros do Conselho Gestor do Plano Diretor." *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁸² "Art. 122 A Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão é o órgão central responsável pela coordenação geral do SIPLAG, e tem os seguintes objetivos:

[...]

III - viabilizar o funcionamento dos canais e processos de participação da população, de forma direta e através de suas organizações representativas, em todas as etapas do planejamento e gestão urbana e territorial sustentável;

IV - instituir um processo participativo, permanente e sistematizado de elaboração de leis regulamentares e complementares ao Plano Diretor;" *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁸³ "Art. 124. O Conselho Gestor do Plano Diretor tem as seguintes atribuições:

[...]

II - acompanhar a execução de planos, programas e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, territorial e habitacional e de desenvolvimento social, inclusive os planos setoriais;

III - convocar, organizar e coordenar as conferências, assembleias temáticas e territoriais;

IV - propor à Conferência Municipal do Plano Diretor regimentos internos, critérios técnicos de aplicação dos investimento públicos, planos, programas e projetos de interesse urbano territorial sustentável;

V - convocar audiências públicas;" *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁸⁴ "Art. 125. O Conselho Gestor do Plano Diretor será composto pela Assembleia Geral e a Coordenação Executiva.

forma de composição do Conselho Gestor do Plano Diretor, prevê que a Assembléia Geral deva ser composta por delegados diretamente eleitos; no Art. 129 e §1º do Art. 130³⁸⁵, que instituem o "Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e de Interesse Social", bem como atribuem a sua gestão à coordenação executiva do Conselho Gestor do Plano Diretor; no Art. 134³⁸⁶, que expressamente assegura a participação da população em todas as fases da gestão democrática e elenca os mecanismos que poderão ser utilizados; no Art. 135³⁸⁷, se assegura a representação das comunidades e moradores nos comitês de gestão de micro-bacias, que funcionam como unidades de gestão e planejamento territoriais; os Artigos 137 e 138³⁸⁸, determinam a instituição de uma Assembléia Regional, aberta à participação de todos os moradores interessados, inclusive para a composição (através de eleição) do respectivo Conselho Distrital; e, nos incisos I, VII e VIII, do Art. 142³⁸⁹, são estabelecidas as atribuições da Conferência

§ 1º. A Assembléia Geral é a instância máxima de decisão do Conselho Gestor do Plano Diretor, será composta por delegados eleitos por ocasião de Audiências Públicas." *In*: PARAUPEBAS, 2006b.

³⁸⁵ "Art. 129. Fica instituído o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e de Interesse Social (FUNSOCIAL), com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para programas estruturados no âmbito do Sistema de Planejamento e Gestão – SIPLAG, direcionados à população de menor renda.

Art. 130. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e de Interesse Social é constituído por: [...]

§ 1º. O Conselho Gestor do FUNSOCIAL é a Coordenação Executiva do Conselho Gestor do Plano Diretor." *In*: PARAUPEBAS, 2006b.

³⁸⁶ "Art. 134. Fica assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, mediante as seguintes instâncias de participação:

I - Conferência da Cidade;

II - Assembléias Regionais e Setoriais;

III - Audiências públicas;

IV - Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos relativos aos objetivos do SIPLAG;

V - Plebiscito e referendo popular;

VI - Orçamento Participativo;

VII - Conferências e Conselhos Municipais Setoriais." *In*: PARAUPEBAS, 2006b.

³⁸⁷ "Art. 135. Os comitês de gestão de micro-bacias hidrográficas devem funcionar enquanto unidades de gestão e planejamento territoriais, sendo que os comitês devem incluir na sua composição, representantes das comunidades e dos moradores e associações localizadas na micro-bacia." *In*: PARAUPEBAS, 2006b.

³⁸⁸ "Art. 137. Em cada Distrito Administrativo, haverá uma Assembléia Regional com participação aberta a qualquer morador, com objetivo de debater, propor a nível municipal e decidir a nível distrital as diretrizes e prioridades da Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial Sustentável e de Habitação de Interesse Social.

Art. 138. Nos Distritos Administrativos, haverá um Conselho Distrital, eleito diretamente pela população, com mandato de dois anos, composto por no mínimo 8 (oito) moradores, podendo ser ampliado de acordo com o número de moradores do Distrito." *In*: PARAUPEBAS, 2006b.

³⁸⁹ "Art. 142. A Conferência Municipal do Plano Diretor tem dentre outras atribuições:

Municipal do Plano Diretor, determinando seu papel nas etapas de elaboração de normas que possuam relação tanto com o plano diretor, quanto a política de desenvolvimento urbano em geral.

Por fim, há um terceiro grupo, intimamente relacionado ao anterior, mas com foco específico em assegurar a "publicização e a disponibilização de informações" necessárias para a atividade do planejamento e gestão. É possível encontrar essas previsões: no §2º, do Art. 118³⁹⁰, que estabelece o dever de publicização e disponibilização de documentos e ainda a realização de audiência pública, quando requerida, com a população diretamente afetada por determinado tipo de empreendimento; e, no inciso II, do Art. 133³⁹¹, que estabelece os princípios de um "Sistema de Informações Municipais", prevendo a necessidade de democratização, publicização e disponibilização de informações.

Já no município de Laranjal do Jari, o processo de elaboração de um Plano Diretor Participativo (PDP), ou seja, nos moldes estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, iniciou com a formalização de um convênio de cooperação técnica e científica, com duração de 3 (três) anos, entre a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e a Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari. Essa parceria, entre os dois entes, possibilitou a criação das condições técnicas para que o processo fosse iniciado ainda em 2005, através de um Seminário de Preparação e Qualificação, com foco nos gestores municipais e membros do poder legislativo municipal.

Em seguida, durante o ano de 2006, várias atividades de formação, seja de técnicos, gestores, membros da sociedade civil e moradores em geral, foram

I - apreciar, propor e aprovar as diretrizes para a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial Sustentável e da Política de Habitação de Interesse Social;

[...]

VII - propor alterações na Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão;

VIII - propor alteração na legislação sobre matérias afins à Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial Sustentável e da Política de Habitação de Interesse Social;" *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁹⁰ "Art. 118. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EPIV/RIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão municipal competente, por qualquer interessado.

[...]

§ 2º. O órgão público responsável pelo exame do EIV/RIV deverá realizar audiência pública, antes da decisão sobre o projeto, sempre que sugerida, na forma da lei, pelos moradores da área afetada ou suas associações." *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

³⁹¹ "Art. 133. O Sistema de Informações Municipais deverá obedecer aos princípios:

[...]

II - democratização, publicização e disponibilização das informações, em especial as relativas ao processo de implementação, controle e avaliação do Plano Diretor, da Política Habitacional de Interesse Social." *In*: PARAUAPEBAS, 2006b.

desencadeadas. Segundo pesquisadores da UNIFAP que coordenaram as principais atividades de elaboração do PDP de Laranjal do Jari, o processo foi exitoso, enraizado socialmente e envolveu um significativo contingente da população local, cumprindo as exigências impostas pela nova realidade jurídica urbanística do país. Nos vários seminários, audiências, oficinas de capacitação, encontros e assembléias, participaram um diversificado conjunto da sociedade local, como atores públicos, gestores, lideranças comunitárias, profissionais locais e da capital (principalmente vinculados à UNIFAP)³⁹².

Ademais, as atividades não se restringiram ao espaço urbano do município, mas chegaram a ocorrer em localidades da zona rural, contando com significativa participação dos representantes da comunidade local. Somente na primeira etapa do processo, em fase de diagnóstico, denominado "Leitura da Cidade", chegaram a ser abordados 2.200 domicílios, atingindo 12 mil habitantes. O levantamento socioeconômico envolveu cerca de 70 (setenta) profissionais e a audiência final que aprovou a versão final do PDP, vindo a transformar-se em seguida em projeto de lei, envolveu aproximadamente 500 pessoas, durante cerca de 7h e foi transmitida ao vivo através de rádio FM³⁹³. O procedimento de elaboração que chegou a durar 20 meses, resultou na conversão do projeto de lei em lei municipal, que passou a vigorar a partir de maio de 2007.

O Plano Diretor possui 159 artigos e está dividido em 07 (sete) títulos que tratam dos seguintes temas: da fundamentação legal que embasa a norma, da política urbana e rural, do ordenamento territorial, dos parâmetros para uso, ocupação e parcelamento do solo, dos instrumentos da política urbana, da gestão democrática da cidade e, por fim, das suas disposições finais e transitórias.

Sob a mesma justificativa e pelas mesmas razões explicitadas anteriormente em relação à metodologia adotada para a divisão e análise da presente norma - e especificamente aquelas previsões que intentam assegurar o direito à cidade por meio de mecanismos de democracia participativa - faremos

³⁹² TOSTES, José Alberto. *Construção da Mobilização social, participação e comunicação na elaboração do Plano diretor participativo no município de Laranjal do Jari*. PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. 2008; PAIXÃO, Eliana do Socorro de Brito. *Plano Diretor Participativo: análise das contribuições e alternativas para os problemas urbanos das áreas de várzea do município de Laranjal do Jari (AP)*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-graduação em desenvolvimento regional da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Macapá, 2008.

³⁹³ TOSTES, 2008; PAIXÃO, 2008.

seu agrupamento nos 03 (três) tipos mencionados. Assim, num primeiro grupo, temos normas que fazem essas previsões, mirando garantir "controle e fiscalização" de determinadas políticas públicas do município. É possível ver sua manifestação: no parágrafo único, do Art. 77³⁹⁴, que condiciona a aprovação dos chamados "empreendimentos de impacto" a parecer do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano; no inciso IX, do Art. 108³⁹⁵, que prevê o necessário controle e monitoramento de operações urbanas consorciadas por mecanismo que assegure a participação social; e, finalmente, no Art. 153³⁹⁶, que determina a submissão de todos os demandados planos setoriais do PDP da cidade a audiências públicas.

O segundo grupo é constituído por previsões que versam sobre mecanismos de democracia participativa como "estratégias para a materialização do direito à cidade". É possível encontrá-las nas seguintes previsões: nos incisos IV e V, do Art. 3º³⁹⁷, que estabelecem alguns mecanismos participativos como princípios da política urbana e rural; nos incisos II e III, do Art. 7º³⁹⁸, que prevêem forma democrática, gerenciamento participativo e representação da

³⁹⁴ "Art. 77 - São considerados empreendimentos de impacto:

[...]

Parágrafo Único - A aprovação dos empreendimentos de impacto previstos no inciso I está condicionada a parecer favorável do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano." *In: LARANJAL DO JARI. Câmara Municipal. Lei n. 302/2007, institui o Plano Diretor do município de Laranjal do Jari. Laranjal do Jari. 2007.*

³⁹⁵ "Art. 108 - Cada Operação Urbana Consorciada será criada por lei específica que, de acordo com as disposições dos artigos 32º a 34º do Estatuto da Cidade, conterá, no mínimo:

[...]

IX - forma de controle e monitoramento da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;" *In: LARANJAL DO JARI, 2007.*

³⁹⁶ "Art. 153 - Todos os planos diretores setoriais elaborados posteriormente a esta lei deverão ser apreciados e aprovados pela comunidade em audiências públicas garantindo o exercício permanente da cidadania participativa." *In: LARANJAL DO JARI, 2007.*

³⁹⁷ "Art. 3º A política urbana e rural deve se pautar pelos seguintes princípios:

[...]

IV- gestão democrática e participativa;

V- desenvolvimento da cidadania." *In: LARANJAL DO JARI, 2007.*

³⁹⁸ "Art. 7º A gestão da política urbana e do meio rural se fará de forma democrática, buscando-se a ampliação dos canais de interlocução participativa entre o Poder Público Municipal e os diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento. A gestão da política urbana e rural será precedida de:

[...]

II- programas de gerenciamento participativo;

III- representatividade institucional e comunitária - esta inclusive de baixa renda e de portadores de necessidades especiais;" *In: LARANJAL DO JARI, 2007.*

comunidade na gestão da política urbana e rural; no inciso XIX, do Art. 8º³⁹⁹, que prevê a criação de mecanismos de planejamento e gestão participativos, como um dos objetivos da política urbana e rural; no inciso XIII, do Art. 12⁴⁰⁰, que prevê o fortalecimento dos mecanismos e instâncias de participação no processo de definição de políticas e prioridades da política municipal de habitação; no inciso IV, do Art. 24⁴⁰¹, que prevê o estabelecimento da gestão participativa como um dos objetivos da política municipal de patrimônio cultural; no inciso VI, do Art. 90⁴⁰², que elenca instrumentos de democratização da gestão urbana, como vias para a promoção do desenvolvimento urbano; e, no Art. 146⁴⁰³, que elenca instâncias de participação da população nas fases do processo de gestão democrática da política urbana.

³⁹⁹ "Art. 8º O desenvolvimento da cidadania pressupõe a humanização do meio urbano e rural, de forma democrática, para assegurar ao homem os direitos universais à vida, liberdade, igualdade, segurança e à propriedade.

São objetivos gerais da política urbana e rural:

[...]

XIX - criar mecanismos de planejamento e gestão participativa nos processos de tomada de decisão e respeitar os Conselhos já existentes;" *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴⁰⁰ "Art. 12 - Para a consecução da política municipal de habitação, deverão ser adotadas as seguintes diretrizes:

[...]

XIII - fortalecer os mecanismos e instâncias de participação com representantes do poder público, dos usuários e do setor produtivo na formulação e deliberação das políticas, na definição das prioridades e na implementação dos programas." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴⁰¹ "Art. 24 - São objetivos da Política Municipal de Patrimônio Cultural:

[...]

IV - estabelecer e consolidar a gestão participativa do patrimônio cultural." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴⁰² "Art. 90 - Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana:

[...]

VI - instrumentos de democratização da gestão urbana:

a) conselhos municipais;

b) fundos municipais;

c) gestão orçamentária participativa;

d) audiências e consultas públicas;

e) conferências municipais;

f) iniciativa popular de projetos de lei;

g) referendo popular e plebiscito." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴⁰³ "Art. 146- Fica assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, mediante as seguintes instâncias de participação:

I- conferência municipal de desenvolvimento urbano;

II- assembléias territoriais de política urbana;

III- audiências públicas;

IV- iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V- plebiscito e referendo popular;

VI- conselhos municipais relacionados ao desenvolvimento urbano." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

Ainda como parte desse segundo grupo, a parte final do PDP de Laranjal do Jari contém previsões que fazem o detalhamento da instituição do planejamento e gestão democrática da cidade. Essas previsões podem ser encontradas: no Art. 134⁴⁰⁴, que determina a instituição no município de um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), devendo conter processos participativos para o desenvolvimento da política urbana; no inciso I, do Art. 135⁴⁰⁵, que prevê a criação de canais de participação da sociedade como um dos objetivos do SMPG; no inciso II, do Art. 137 e no Art. 138⁴⁰⁶, que prevêem a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), como parte do SMPG e estabelece que em sua composição, deverá haver representantes da sociedade civil; no Art. 140⁴⁰⁷, que elenca as competências do CMDU, revelando um grande leque de possibilidades para atuação na política de

⁴⁰⁴ "Art. 134 - O município instituirá, através de instrumento legal específico, o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), definindo estruturas e processos democráticos participativos que visem ao desenvolvimento contínuo, dinâmico e flexível do planejamento e gestão da política urbana." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴⁰⁵ "Art. 135 - São objetivos do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão:

I - criar canais de participação da sociedade na gestão municipal da política urbana;" *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴⁰⁶ "Art. 137 - O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão será composto por:

[...]

II - conselho municipal de desenvolvimento urbano - CMDU;

[...]

Art. 138 - O Município instituirá o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, composto por representantes do poder público, da sociedade civil e técnicos de áreas afins." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴⁰⁷ "Art. 140 - Preliminarmente, compete ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano:

I- acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas a sua aplicação;

II- deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da lei do Plano Diretor;

III- acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais;

IV- emitir pareceres sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seus encaminhamentos à Câmara Municipal;

V- gerir os recursos oriundos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;

VI- monitorar a concessão de Outorga Onerosa do Direito de Construir e a aplicação da transferência do direito de construir;

VII- aprovar e acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas;

VIII- acompanhar a implementação dos demais instrumentos urbanísticos;

IX- zelar pela integração das políticas setoriais;

X- deliberar sobre as omissões e casos não perfeitamente definidos pela legislação urbanística municipal;

XI- convocar, organizar e coordenar as conferências e assembleias territoriais;

XII- convocar audiências públicas." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

desenvolvimento urbano; no caput e §1º, do Art. 143⁴⁰⁸, que instituem o "Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano" e determinam que sua gestão será feita pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento urbano; nos artigos 148 e 149⁴⁰⁹, que asseguram o direito da população em participar das conferências municipais e, elencando suas atribuições, possibilitam a intervenção desta instância em vários aspectos da política de desenvolvimento urbano; e, no Art. 150⁴¹⁰, que define o que sejam as "Assembléias Territoriais de Política Urbana", determinando que devam dar suporte ao CMDU e assegurar a participação da população.

Finalmente, também de forma similar a ocorrência no PDP de Parauapebas, há um grupo de normas intimamente ligadas à anterior, mas com foco específico na "publicização e disponibilização de informações", mirando tanto assegurar a transparência dos processos, como também dar suporte aos órgãos públicos e processos deliberativos que atuam para a conformação da política urbana. Essas normas podem ser encontradas: no §1º, do Art. 131⁴¹¹, que assegura publicidade e o fornecimento de cópias de determinados estudos aos moradores interessados; e, no inciso II, do Art. 145⁴¹², que determina serem a

⁴⁰⁸ "Art. 143- O Município criará o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, formado pelos seguintes recursos:

[...]

§1º - O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano será gerido pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴⁰⁹ "Art. 148- As Conferências Municipais ocorrerão ordinariamente a cada dois anos e extraordinariamente quando convocadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Parágrafo Único - As conferências serão abertas à participação de todos os cidadãos e cidadãs.

Art. 149- A Conferência Municipal de Desenvolvimento Urbano deverá, dentre outras atribuições:

I- apreciar as diretrizes da política urbana do município;

II- debater os relatórios anuais de gestão da política urbana, apresentando críticas e sugestões;

III- sugerir, ao Executivo, adequações nas ações estratégicas destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos;

IV- deliberar sobre o plano de trabalho para o biênio seguinte;

V- sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴¹⁰ "Art. 150 - As Assembléias Territoriais de Política Urbana serão, (sic) sempre que necessárias, com o objetivo de consultar a população das unidades territoriais de planejamento sobre as questões urbanas relacionadas àquela territorialidade, de forma a ampliar o debate e dar suporte à tomada de decisões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴¹¹ "Art. 131 - Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV/RIV, os quais ficarão disponíveis para consulta no órgão municipal competente, por qualquer interessado.

§ 1º - Serão fornecidas cópias do EIV/RIV quando solicitadas pelos moradores da área afetada ou suas associações." *In*: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴¹² "Art. 145 - O Sistema de Informações Municipais deverá obedecer aos princípios:

[...]

democratização, a publicização e a disponibilização de informações, os princípios norteadores do "Sistema de Informações Municipais".

Diante do vasto elenco de previsões legais no plano nacional e local, resta evidenciado que o país não é carente de normas que criam condições institucionais, tanto para proporcionar maior democratização da gestão de nossas cidades, quanto para, pretensamente e por meio de mecanismos participativos, transformá-las em espaços que assegurem o direito à cidade aos seus habitantes. Há ampla aceitação na literatura de que o estabelecimento de mecanismos participativos, que proporcionariam, dentre outros efeitos, um desejável compartilhamento e cessão de poder e maior transparência nos gastos públicos, são positivos e que também podem resultar em incrementos pessoais, políticos e ainda criar condições favoráveis para maior eficácia nas políticas públicas resultantes⁴¹³. Assim, diante deste elenco, que se estende desde a ordem constitucional até o plano local, teríamos então criado condições legais/institucionais extremamente favoráveis para o alcance do direito à cidade, por meio de mecanismos participativos.

A aferição desta tarefa, imposta legalmente, vem motivando segmentos acadêmicos e ativistas sociais recentemente, sendo tarefa de grande relevância, dentre outras razões, para seguirmos fortalecendo e aprofundando o regime democrático em nosso país. Em nosso caso, os detalhes a cerca da metodologia que iremos adotar, para imprimir uma aferição com objetivos semelhantes, serão expostos mais à frente; contudo, já antecipamos que um dos elementos cruciais deva ser o estabelecimento de forma clara dos resultados que se espera alcançar, a partir das previsões e instituições estabelecidas; ou seja, seria necessário o estabelecimento prévio das expectativas criadas e das "promessas" feitas, mirando estabelecer parâmetros inequívocos a serem aferidos; caso contrário, uma análise ampla, generalizante e sem referências previamente definidas poderia transformar

II- democratização, publicização e disponibilização das informações, em especial, as relativas ao processo de implementação, controle e avaliação do Plano Diretor." In: LARANJAL DO JARI, 2007.

⁴¹³ LAVALLE, 2011; AVRITZER, 2009; MCNULTY, Stephanie L. & WAMPLER, Brian. *Does Participatory Governance Matter? Exploring the nature and impact of participatory reforms*. 2011; PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992; PATEMAN, Carole. *Participatory democracy revisited*. 2012; HILMER, Jeffrey. *The state of participatory democratic theory*. 2010; BOULDING, Carew; WAMPLER, Brian. *Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being*. World Development, v. 38, nº 1, p. 125-135. 2010.

uma pesquisa avaliativa em uma tarefa frouxa e confusa. Nesse sentido, uma recomendação preliminar, é que sejamos mais pragmáticos nas expectativas e menos aspirantes⁴¹⁴ em relação as reais possibilidades de certas previsões legais.

Ainda que não seja tarefa fácil proceder dessa forma numa seara jurídica marcada ainda pela relativa novidade e por uma percepção do direito que busca regular e atingir realidades complexas, que se pauta por uma abordagem transversal (e transdisciplinar) - como é claramente o caso da abordagem legal inclusa nas normas que estamos analisando - é indispensável que parâmetros sejam estabelecidos para seguir com a tarefa analítica, mirando avaliar o impacto daquelas normas na realidade concreta dos habitantes das cidades.

Ademais, das previsões brevemente apresentadas acima, fica evidente haver um amplo leque de possíveis impactos e resultados que podem ser esperados como consequência de suas implementações. Desta forma, o agrupamento das normas em análise nos 03 (três) tipos elencados - que, conforme demonstramos, expressam-se em todas elas e, muito particularmente, nos 02 (dois) planos diretores - nos servirá como um primeiro procedimento metodológico para avançarmos nessa tarefa avaliativa.

Esse agrupamento, feito com base em características que perpassam as normas que elencamos, destaca os seus grandes elementos em comum tanto do ponto de vista dos temas tratados, quanto da realidade que se espera alcançar. A partir dessa sistematização em grupos normativos, é possível também identificar e definir os resultados plausíveis de se esperar de cada grupo de previsões. Elas configurariam, então, o que seriam as suas "promessas" que, por sua vez, irão se traduzir em parâmetros e referências, mais à frente, a serem utilizados na aferição da eficácia das previsões legais apresentadas.

Nesse sentido, inicialmente, tendo como base as normas agrupadas em torno do rótulo "controle e fiscalização", percebe-se haver uma expectativa de que, através de sua implementação, a cidadania (devidamente empoderada e com oportunidade de acessar os instrumentos previstos e mecanismos participativos instituídos) possa "exercer maior controle e fiscalização sobre os gastos e políticas públicas" que miram a conformação do espaço urbano. Portanto, as garantias e oportunidades estabelecidas dotariam o conjunto de cidadãos de ferramentas que

⁴¹⁴ WAMPLER & McNULTY, 2011

os tornariam capazes de exercer um efetivo papel fiscalizador e controlador de políticas e ações dos governos locais que, por ser de seu direto interesse, os motivariam a intervir e assim tornar mais adequadas e oportunas as medidas implementadas pelas instâncias governamentais.

Em seguida, um segundo grupo normativo, sob o rótulo "estratégias para a materialização do direito à cidade", almejaria colocar em movimento um conjunto de mecanismos, políticas e ações públicas e da sociedade civil, capazes de melhorar a vida nas cidades. Espera-se que os habitantes das cidades utilizem-se dos mecanismos participativos previstos - tais como audiências públicas, conferências, iniciativa popular de projetos de lei, representação em conselhos, referendun, plebiscito, dentre outros - para discutir, influenciar e determinar a conformação desses espaços urbanos. A "promessa" nesse caso, é a de que as normas implementadas seriam capazes de "transformar para melhor as suas cidades, assegurando a melhoria da qualidade vida dos habitantes". Ora, os espaços públicos e mecanismos assegurados tornariam possível a superação de algumas das grandes distorções responsáveis pela materialização de cidades excludentes e desiguais, ou seja, estariam criadas as condições para que elitização e a mercantilização das cidades fossem obstaculizadas, já que o poder de intervenção, a palavra final sobre os desdobramentos da ação estatal estaria alocada para a cidadania que, em última instância, constitui não somente o grupo mais legítimo, mas também o que pode melhor conhecer os reais anseios e a conveniência (ou não) de políticas e ações públicas.

Por fim, o terceiro conjunto normativo, agrupado sob o rótulo "publicização e a disponibilização de informações", reúne normas que miram assegurar a publicação e a disponibilização de informações e documentos produzidos que sejam de interesse da população. Este aspecto é tido, pela literatura que discute a temática participativa, como uma garantia essencial para assegurar uma participação mais qualificada. Nesse caso, a promessa feita legalmente seria "tornar mais democrático o acesso a algumas informações que embasam a implementação de políticas urbanas" e que, tradicionalmente, vem se constituindo em um elemento estratégico de manutenção de poder por parte, seja das elites governantes, seja de segmentos técnicos, quase sempre os responsáveis pela implementação das políticas eleitas. Assim, de posse das informações

necessárias, a cidadania estaria mais preparada para tomar decisões sobre a política urbana, já que uma de suas principais deficiências estaria sanada.

Portanto, resumidamente, os 03 (três) grupos de previsões normativas, correspondem a 03 (três) grandes promessas e expectativas criadas, alimentando as esperanças de diversos segmentos sociais. Não resta qualquer dúvida de que a efetivação, ou seja, a materialização dessas promessas prestaria um enorme serviço ao aprimoramento da democracia e da melhoria da qualidade de vida dos habitantes, podendo ser decisivo para a materialização do direito à cidade.

Após a apresentação e breve discussão das normas atinentes à conformação da política urbana, com destaque para as previsões de políticas a serem implementadas por meio de mecanismos de democracia participativa, acabamos por estabelecer alguns elementos que servirão de referência nas etapas seguintes de nossa análise. O próximo estágio visa a contrapor esses elementos referenciais com a realidade concreta das cidades em estudo, mirando constatar de que forma aquelas promessas vêm ou não sendo cumpridas. Contudo, fica evidente que esses parâmetros são ainda de difícil mensuração ou, pelo menos, em vindo a ser submetidos ao escrutínio com esse grau de generalização, sem especificarmos o que seja de fato cada uma daquelas 03 (três) "promessas", poderiam resultar em conclusões ainda muito genéricas. Por essa razão, necessitamos de maior detalhamento para empreender essa aferição, estabelecer critérios que serão adotados para medir a mencionada eficácia, bem como especificar que instituições serão efetivamente analisadas. Esses são alguns aspectos que abordaremos na sessão seguinte deste capítulo.

4.3

Das "promessas" legais ao direito à cidade

Nesta sessão, pretendemos aferir o impacto do conjunto de normas apresentadas, muito especialmente aquelas que fazem parte dos planos diretores, para a materialização do direito à cidade nas duas cidades em análise. No capítulo anterior, já demonstramos que a realidade em que se apresentavam os dois municípios no ano de 2011 (10 anos após a aprovação do Estatuto da Cidade), era extremamente desigual e contraditória, levando-nos a concluir que o direito à

cidade, para a maioria dos habitantes, era uma realidade ainda muito distante. Contudo, conforme já enfatizamos, essa conclusão foi feita tendo como referência a concepção e o projeto de direito à cidade esboçado pelos segmentos acadêmicos e pelos movimentos sociais. Consoante explicitamos no início deste capítulo, pretendíamos fazer a mesma aferição, agora com base em parâmetros normativos/institucionais.

Para tanto, a apresentação e breve análise das normas legais nacionais e locais, bem como a extração feita do que seriam as suas principais "promessas", ou seja, os grandes objetivos pretendidos, constitui um primeiro passo desse esforço analítico. Previamente, antes de avançarmos com a mensuração que pretendemos fazer, iremos proceder a uma breve comparação entre os dois planos diretores e seus respectivos processos de elaboração, como forma de destacar aspectos comuns e divergentes e averiguar a sua adequação ou não aos novos ditames estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Em seguida, procederemos, então, a aferição da eficácia de previsões contidas nos Planos Diretores e, por fim, buscaremos destacar o ambiente político no período compreendido por nossa análise, entendido como um condicionante decisivo para os desdobramentos das normas em destaque.

4.3.1

Aspectos comuns e diferenças

Debruçando-se sobre as normas contidas nos dois planos diretores, como características comuns a ambos os documentos, podem ser destacados: tratam de temas, instrumentos e garantias muito similares; há proximidade formal (ambos são compostos por 7 títulos, versam sobre temas que variam pouco, em alguns casos chegando a ser idênticos e possuem uma quantidade próxima de artigos); foram elaborados em períodos próximos e possuem pouco tempo de vigência, visto que passaram a vigorar em datas próximas e relativamente recentes (dezembro de 2006 e maio de 2007); necessitaram de apoio externo para sua elaboração (ambos recorreram ao auxílio de técnicos e pesquisadores das universidades federais sediadas nas capitais dos respectivos Estados); e, há poucas previsões (ou apenas menções genéricas) a respeito de possíveis mecanismos para

proteger os interesses da cidade na relação com os grandes projetos econômicos instalados, seja diretamente no território dos municípios, seja em seu entorno.

Como aspectos divergentes, inicialmente, é perceptível que a abordagem transversal de temáticas, de forma a refletir as novas orientações emanadas pelo Estatuto da Cidade, é uma característica muito mais marcante no documento legal de Parauapebas. Assim, por exemplo, no tratamento da temática do desenvolvimento urbano, além de ampliá-lo para incorporar aspectos sociais e ambientais, também inclui áreas que sequer são da direta responsabilidade do município, tais como segurança, energia e comunicação, mas são abordados no sentido de instituir mecanismos para que a cidade e seus cidadãos tenham oportunidade de corroborar e influenciar no resultado final dessas políticas dentro do município. Já o de Laranjal do Jari é mais tradicional, neste aspecto, tratando de temáticas não tão abrangentes e de uma forma que, em dados momentos, deixa transparecer uma certa carga tecnicista.

Por sua vez, especificamente em relação as previsões de mecanismos participativos, é possível perceber como aspectos comuns: no tratamento da temática do desenvolvimento urbano, predomina uma abordagem transversal (com várias áreas devendo corroborar para a sua promoção) e ampla (devendo envolver os espaços urbanos e rurais do município); há instituição de mecanismos praticamente idênticos de democratização da gestão, submetendo parte significativa das decisões sobre políticas à ratificação, seja direta da população ou de seus representantes; ambos os documentos instituíram um fundo para a promoção do desenvolvimento urbano, cuja gestão é atribuída a um conselho municipal que possui, dentre suas principais atribuições, a gestão, em conjunto com o prefeito municipal e secretários afins, da política de desenvolvimento urbano do município; há praticamente inexistência de previsões que busquem dar suporte para a materialização do processo de democratização da gestão da política urbana também no âmbito dos outros 2 (dois) poderes constituídos (legislativo e, principalmente, no âmbito do judiciário)⁴¹⁵; e ambos constituem processos abertos

⁴¹⁵ Conforme foi demonstrado no primeiro capítulo, Edésio Fernandes leciona que os mecanismos de democratização previstos no Estatuto da Cidade incidem sobre os 3 (três) poderes. Quanto ao executivo a mencionada lei é exaustiva e os 2 (dois) planos diretores seguem os seus ditames. Já com relação ao poder legislativo, a norma nacional determina, por exemplo, a realização de audiências públicas quando da análise de normas atinentes a política urbana e para a aprovação de planos que compõem o escopo de um sistema de planejamento municipal, sendo que, nesse

e em curso, já que a norma nacional determina a necessidade de haver regular revisão dos planos diretores e condiciona a sua validade legal ao acompanhamento e avaliação pela população através de processos participativos.

Há também diferenças em relação ao tratamento da temática da democratização. Assim, o documento de Parauapebas é exaustivo nas previsões democratizantes, havendo expressas oportunidades para a participação popular em praticamente todas as políticas setoriais e temáticas abordadas. Já o de Laranjal do Jari, em grande parte, trata das temáticas de uma forma mais tradicional, ditando regras e diretrizes, mas, em alguns aspectos, não abre claramente espaço para a sociedade intervir, havendo concentração da grande maioria das previsões sobre participação e controle na parte final do documento e o fazendo de uma forma mais geral. Outra diferença a se destacar é que embora ambos prevejam a instituição de um conselho para gestão do plano diretor e para a implementação da política de desenvolvimento urbano, o de Parauapebas esgotou mais o tema, tanto na previsão de atribuições, como detalhando a sua forma de composição; enquanto o de Laranjal do Jari remete boa parte dessas tarefas para futuros atos do poder executivo municipal.

Contudo, de um modo geral, é possível afirmar que os 02 (dois) documentos possuem muito mais similaridades do que divergências, que as semelhanças residem nos aspectos que definem a natureza dos dois documentos em si e que as divergências ocorrem em aspectos mais secundários. A razão para essa similitude de forma, conteúdo e de abordagem, além do fato de que expressam uma nova tendência e compreensão do papel atribuído a esses documentos legais, deve-se principalmente ao fato de haver previsões em normas hierarquicamente superiores, determinando um conteúdo mínimo e a inclusão/tratamento de certas matérias. Assim, tanto o Estatuto da Cidade estabelece esses parâmetros (e até as condições exigidas para a elaboração

aspecto, os planos diretores em questão fazem poucas menções, sem estabelecimento claro de procedimentos e garantias, ainda que seja no sentido de instituição de mecanismos para prestar suporte às entidades e à população em geral e que resultassem na garantia e efetivação do direito à participação. Com relação ao desdobramento do processo na esfera do judiciário, inexistem quaisquer previsões para incentivar e/ou dar suporte ao conjunto de cidadãos no sentido de materializar as garantias resultantes da alteração da lei federal 7.347/1985 (que disciplina a ação civil pública) e que incluiu a defesa da "ordem urbanística" como um dos possíveis elementos motivadores para a propositura dessa ação judicial (inciso VI do Art. 1º e Art. 4º). Cf: FERNANDES, Edésio, *Constructing the "Right to the city" in Brazil*. 2007.

normativa), quanto o próprio Conselho das Cidades (Concidades), órgão colegiado que atua junto ao Ministério das Cidades, já emitiu resolução no mesmo sentido⁴¹⁶.

4.3.2

As promessas legais e sua (in)eficácia

Uma outra demanda central para avançarmos em nossa pesquisa é definirmos de forma mais clara quais "mecanismos de democracia participativa" serão avaliados. Afinal de contas, além do termo ser genérico e de relativa novidade, seria possível incluir vários mecanismos e procedimentos nesse grupo, desde os já expressamente previstos em normas nacionais, até aqueles mais fluídos ou informais. Ademais, a definição de quais sejam exatamente esses mecanismos de participação e sua fonte emanadora, bem como suporte teórico e conceitual, será necessária para sustentar a análise.

A CF/88, como já mencionamos, privilegia enormemente a faceta representativa de nossa democracia. Por sua vez, além daqueles poucos mecanismos de democracia participativa previstos no seu Art. 14, ainda poderiam ser inclusos outros ainda não previstos nacionalmente, mas que vêm sendo utilizados em inúmeros países do mundo, com destaque recente para os países latinoamericanos, tais como o "recall" de mandatos legislativos e do próprio presidente da república e o veto popular⁴¹⁷.

Ora, atendo-se para os processos que levaram a promulgação e implementação das 02 (duas) normas locais, fica evidente que esses não são, em essência, os previstos para a elaboração e ratificação das mencionadas leis. Por sua vez, para sanar a demanda metodológica da análise que pretendemos fazer, não é possível ignorar a natureza do que estamos buscando aferir, ou seja,

⁴¹⁶ Uma previsão central do Estatuto da Cidade sobre esse aspecto está no Art. 42. Há inúmeras outras espalhadas na lei, notadamente condicionando a possibilidade de implantação nos municípios de instrumentos urbanísticos previstos na lei, à sua previsão nos planos. Por sua vez, o Concidades emitiu em 2005, a resolução n. 34, estabelecendo "orientações e recomendações" a respeito do "conteúdo mínimo do Plano Diretor". In: BRASIL. ConCidades (Ministério das Cidades). *Resolução n. 34/2005, que emite orientações e recomendações que seguem quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor*. Brasília: Site do Ministério das Cidades, Poder Executivo, Brasília, DF, 2005b.

⁴¹⁷ LISSIDINI, Alcía. *Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Clacso, 2011.

previsões sobre mecanismos de democracia participativa contidas em normas urbanísticas. Há procedimento concreto previsto no Estatuto da Cidade, determinando a forma de elaboração de planos diretores, que se constitui, inclusive, em condição para sua validade legal⁴¹⁸. O procedimento de elaboração do plano deve contemplar audiências públicas e debates com a participação popular, bem como a garantia de acesso a documentos e informações. Assim, a própria norma municipal já deve ser, em si, o resultado de um mecanismo de democracia participativa.

Por sua vez, a promulgação dos planos diretores também importou na demanda pela instituição de inúmeros mecanismos de democracia participativa, seja para acompanhar e avaliar tomadas de decisão, seja para a instituição de novos planos e políticas (setoriais). Essas consequentes políticas deveriam ser elaboradas também assegurando espaços de participação popular e estão reunidas em ambos os planos analisados sob o rótulo de "instrumentos de democratização da gestão". Ocorre que, conforme pudemos constatar *in loco*, entrevistando técnicos e autoridades municipais, a maioria das previsões deste tipo não foi materializada ou foram parcialmente aplicadas.

Para termos uma idéia do cenário institucional, no final de 2011, o principal mecanismo democratizante previsto por essas normas, um conselho⁴¹⁹ - que, conforme já demonstramos, possui como algumas de suas principais atribuições a gestão da política de desenvolvimento urbano e a implementação do plano diretor e de seus planos setoriais e políticas demandadas - não tinha sido implementado nas duas cidades.

Essa deficiência institucional acaba por comprometer inúmeros outros mecanismos de participação previstos e que dependeriam diretamente de sua intervenção e/ou supervisão. Assim, por exemplo, ambos os planos prevêem que assembleias temáticas e territoriais, audiências públicas, conferências em geral e a conferência municipal do plano diretor, precisariam ser convocadas pelo Conselho, receberem seu suporte e orientação. Da mesma forma, os processos de

⁴¹⁸ Como já demonstramos, há exigências previstas no Art. 40 do Estatuto da Cidade para o processo de elaboração do plano diretor e o Art. 52 estabelece que o prefeito que não cumprir essas exigências incorre em crime de improbidade administrativa. Cf: BRASIL, 2007b.

⁴¹⁹ Em Parauapebas esse conselho é chamado de "Conselho Gestor do Plano Diretor" e em Laranjal do Jari "Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano".

elaboração de planos, programas e projetos, bem como os planos setoriais, deveriam ser obrigatoriamente elaborados com a participação da população. Na mesma linha pode-se argumentar em relação a instituição de um fundo municipal de desenvolvimento urbano, cuja gestão caberia a mesma instituição participativa⁴²⁰.

Com relação à iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos relativos ao planejamento e à política urbana, bem como o plebiscito e o referendo popular, não foi possível perceber qualquer interesse seja da administração pública ou do poder legislativo em criar as condições institucionais necessárias.⁴²¹

Por fim, cabe um breve comentário sobre dois mecanismos de participação previstos expressamente no plano diretor de Parauapebas: os comitês gestores de micro-bacias hidrográficas e o Orçamento Participativo. Com relação ao primeiro, nunca chegaram a funcionar como um dos mecanismos de democratização da gestão da cidade. Já o Orçamento Participativo, chegou a ser instituído e funcionar por 03 (três) anos; contudo ocorreu de uma forma autônoma e parcamente integrado ao sistema de planejamento municipal. Apenas no ano de 2007 é que o mecanismo foi aplicado (em conjunto e) sob a vigência do novo plano diretor, exatamente no ano em que ocorreu a sua última edição. Assim, no momento em que se tinha a oportunidade de intercalar os dois instrumentos (Plano Diretor e OP), o processo foi interrompido e a participação popular sofreu mais um grande revés na cidade.

Ora, diante dessas dificuldades em que predominam a precariedade e, principalmente, a inexistência de mecanismos previstos, o pouco tempo para a análise - visto que nos restringimos a analisar o período que corresponde aos 10 (dez) anos seguintes à implantação do Estatuto da Cidade (2001 a 2011) e as 02 (duas) cidades tiveram seus planos diretores aprovados apenas em 2006 e 2007 - já poderíamos concluir, dentre outros aspectos: que os mecanismos de democracia participativa tiveram um resultado praticamente inócuo nas cidades e possíveis

⁴²⁰ Em relação às assembleias temáticas, audiências públicas, conferências e a elaboração de planos, programas e projetos e os chamados planos setoriais, ver Art. 124 do Plano Diretor de Parauapebas e Art. 138 em diante do Plano Diretor de Laranjal do Jari. Já em relação às previsões do fundo municipal de desenvolvimento urbano, ver Art. 130 e Art. 143, no Plano Diretor de Parauapebas.

⁴²¹ Ver Art. 134 do Plano Diretor de Parauapebas e Art. 146 do Plano Diretor de Laranjal do Jari.

resultados que tenham implicado em melhoria das condições de vida dos habitantes das cidades, tornando-as mais justas e até democráticas, certamente não teriam sido resultantes (majoritariamente) dos mecanismos democráticos contidos nos planos diretores.

Contudo, resta ainda 01 (um) mecanismo, diretamente resultante dessa nova realidade legal, que cumpriu suas etapas e, de alguma forma, vem produzindo algum tipo de resultado. Trata-se do mecanismo ou a Instituição Participativa (IP) do próprio processo de Elaboração dos Planos Diretores Participativos (PDPs) das 02 (duas) cidades, pois, conforme expusemos, eles são resultantes de previsões em legislação nacional e cumpriram as exigências impostas, tanto que resultaram na aprovação das normas, tendo sua legitimidade reconhecida pelas instituições nacionais.

Nesse momento, cabe definirmos mais claramente o que seja essa IP, pois é com ela que seguiremos lidando em nosso procedimento de aferição e estamos em pleno processo de definição e institucionalização de inúmeros outros mecanismos participativos dela resultantes.

O processo de elaboração dos planos diretores se encaixa claramente na conceituação que a literatura vem fazendo das chamadas Instituições Participativas (IPs) e, obviamente, possui uma ligação direta com a evolução da discussão em torno da ampliação da democracia. Para Leonardo Avritzer, a forma como tradicionalmente a literatura vinha tratando a discussão sobre os elementos institucionais da democracia possuía algumas limitações, seja ao tentarem interpretar a realidade política através das teorias clássicas da democracia representativa, seja ao tentarem fazer essa interpretação através de teorias com foco nos movimentos sociais ou na sociedade civil e deixarem escapar os elementos institucionais de longo prazo, inerentes à relação que se estabelece entre os movimentos e o Estado e/ou a reduzida autonomia da sociedade civil nos arranjos institucionais, próprios desse novo e crescente fenômeno (participativo) que atinge a democracia em vários lugares do mundo⁴²².

Esse fenômeno vem significando um incremento institucional e propiciando maior contato do cidadão com o Estado, implicando, segundo

⁴²² AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press: Maryland, 2009.

Avritzer, em mudanças na definição do que seja uma instituição democrática. As novas instituições incluídas, denominadas de Instituições Participativas (IPs), possuem um papel fundamental no contexto vivenciado pela democracia, pois elas vêm sendo gestadas e instituídas com um objetivo de promover a participação da sociedade e, assim, ampliar a própria democracia.⁴²³

As IPs, sob essa lógica, podem então ser definidas como "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas"⁴²⁴. Com uma abordagem bem próxima, contudo, observando o fenômeno com um olhar mais geral, com foco na chamada "governança participativa", Stephanie McNulty e Brian Wampler, a definem como um "processo institucional avalizado pelo Estado que permite aos cidadãos exercerem voz e voto, resulta então na implementação de políticas públicas que produzem alguma forma de mudança na vida dos cidadãos"⁴²⁵.

Avritzer, avançando na definição, leciona que as IPs possuem 4 (quatro) características determinantes: 1) operam simultaneamente com base na democracia representativa e na participativa; 2) transformam algumas práticas voluntárias da sociedade civil em processos permanentes de atuação política e representativa; 3) provocam uma intensa relação com partidos políticos e atores estatais; e, 4) destacada relevância do desenho institucional para a sua efetividade.⁴²⁶ Com base nas experiências mais expressivas e que já vêm rendendo frutos institucionais, já é possível estabelecer uma tipificação.⁴²⁷

Teríamos, então, 03 (três) tipos possíveis de IPs: 1) instituições com desenhos institucionais "de baixo para cima" (essas instituições são definidas na base social e criam mecanismos que permitem aos segmentos mais distantes das entidades estatais, fazerem suas demandas e manter permanente contato com os agentes estatais, não há obrigação legal de instituí-los, há livre acesso para

⁴²³ AVRITZER, 2009.

⁴²⁴ AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, 2008.

⁴²⁵ "[...] consists of state-sanctioned institutional processes that allow citizens to exercise voice and vote, which then results in the implementation of public policies that produce some sort of changes in citizens' lives." In: MCNULTY, Stephanie L. & WAMPLER, Brian. *Does Participatory Governance Matter? Exploring the nature and impact of participatory reforms*. 2011, p. 6, minha tradução, grifos do autor.

⁴²⁶ AVRITZER, 2009.

⁴²⁷ AVRITZER, 2008; 2009.

qualquer membro da sociedade participar diretamente e o exemplo mais contundente é o OP); 2) instituições com "partilha de poder" (atores da sociedade civil e agentes estatais participam, simultaneamente, em processos de tomadas de decisão de políticas públicas, sendo impostas legalmente e havendo sanção para o caso de não haver a sua constituição e a garantia da participação popular, sendo os exemplos mais expressivos os conselhos gestores de saúde, educação, assistência social, dentre outros); e 3) instituições de ratificação pública (em que os atores envolvidos não participam em tomadas de decisão durante a conformação de uma proposta ou projeto, mas são chamados a referendá-la ao final, havendo menor poder para a sociedade civil, também previstos legalmente e com sanção para o caso de não cumprimento da exigência de se garantir a participação popular, sendo o exemplo mais expressivo o processo de elaboração dos planos diretores participativos previstos no Estatuto da Cidade)⁴²⁸.

A última modalidade, em razão das particularidades de nossa análise, é que nos interessa no momento e, mais especificamente o processo de elaboração de planos diretores municipais. Seu formato, abrangência e objetivos não possuem uma rigidez formal, mas, se adotarmos as previsões legais que abordam a temática, resoluções do Conselho das Cidades (ConCidades, do Ministério das Cidades) e ainda a literatura atinente, constataremos que há alguns aspectos mínimos a serem observados.

Assim, nesse processo, deve haver garantia de participação da população, ampla publicidade e acesso a documentos e informações atinentes⁴²⁹. Ao longo de sua etapa de elaboração deve propiciar, inicialmente, numa fase de pré-elaboração: sensibilização, formação e capacitação de técnicos gestores e atores sociais. Em seguida, numa fase já de efetivo planejamento, deve-se buscar conhecer a realidade local ("leitura da cidade"), fazer uma espécie de pactuação a respeito de prioridades e definição de objetivos a serem perseguidos, definição de

⁴²⁸ Essa tipificação, encampada por Avritzer (2009), guarda alguma semelhança com aquela feita por Soraya V. Cortes que, com foco nas experiências que se desdobram nos municípios brasileiros, as divide em 4 (quatro) tipos: 1) canais de expressão individual de preferências (pesquisas de satisfação, reclamações via telefone e internet, dentre outros), 2) processos conferencistas, 3) orçamentos participativos e 4) conselhos de políticas públicas e de direitos. In: CORTES, Soraya Vargas. *Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros*. In PIRES. Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento - volume 7. Brasília: IPEA, 2011.

⁴²⁹ Ver Inciso XII, do Art. 29 da CF/88; incisos I, II e III, do § 4º, do Art. 40, do Estatuto da Cidade e Art. 3º e 4º da Resolução 25 do ConCidades.

instrumentos a serem utilizados para o alcance dos objetivos, conformação de proposta (pré-projeto)⁴³⁰ e aprovação em audiência pública (ou evento similar) antes de ser encaminhado à respectiva Câmara Municipal⁴³¹.

No elenco acima e ainda conforme deixam antever as mencionadas previsões normativas, aquelas características definidoras dessa IP ficam evidentes. Assim, por exemplo, percebe-se que o processo, embora seja concebido para ser participativo em sua extensão, é deliberativo apenas ao final, quando da audiência pública de aprovação da proposta⁴³². Até então, os demais eventos possuem contornos mais de consulta, de sensibilização ou formativa. Embora haja previsão de que a sua coordenação seja compartilhada, trata-se de um processo conduzido pelo poder público, e a participação popular, particularmente nos eventos que ocorrem previamente à audiência final de aprovação, adquire característica mais de legitimação, proporcionando transparência e ampliação dos mecanismos de diagnóstico e formulação de propostas⁴³³. Por fim, fica evidente que se trata de um processo determinado legalmente, com previsões expressas de sanções para o caso de seu não cumprimento⁴³⁴.

Conforme a explanação a respeito dos planos diretores das 02 (duas) cidades, fica claro que eles cumpriram as etapas e exigências feitas e que, seja sob o viés das previsões normativas ou o das reflexões conceituais empreendidas pela literatura atinente, constata-se que ambos os processos adequam-se à definição

⁴³⁰ Ver Art. 7º da Resolução 25 do ConCidades.

⁴³¹ Ver Art. 10 da Resolução 25 do ConCidades.

⁴³² "Art. 10 A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender ao seguintes requisitos: [...]" *In*: BRASIL, 2005a.

⁴³³ Ao detalhar um dos mecanismos cruciais do processo que são as audiências públicas, por exemplo, a resolução 25 do Ministério das Cidades, estabelece suas finalidades, sem mencionar que elas tenham caráter deliberativo. Ademais, deixam claro que elas devem ser conduzidas pelo poder público. Abaixo transcrevemos trechos dessa previsão:

"Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

[...]

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;" *In*: BRASIL, 2005a.

⁴³⁴ "Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

[...]

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º, do art. 40 desta Lei;" *In*: BRASIL, 2007b.

que fizemos sobre IPs, mas particularmente às de "instituições de ratificação pública".

Feita esta constatação, podemos então partir para a nossa próxima etapa, ou seja, aferir o impacto desta Instituição Participativa, tendo como referência as promessas emanadas. Para essa aferição, devemos ainda averiguar a viabilidade em mensurarmos aquelas 03 (três) promessas que destacamos, ou seja, é pertinente nos certificarmos de que possíveis resultados alcançados na realidade das cidades analisadas podem ser atribuídos às normas em questão e, por sua vez, à implementação da IP em análise (o PDP).

Nesse sentido, não devemos perder de vista 02 (dois) aspectos cruciais que dizem respeito tanto aos desdobramentos dos dois processos, quanto à essência do que efetivamente queremos aferir. Um primeiro aspecto consiste em considerar o fato de que praticamente todos os instrumentos participativos previstos pelos planos diretores sequer "saíram do papel" e um deles é considerado crucial (o conselho de desenvolvimento urbano), pois teria repercussão sobre várias outras previsões democratizantes. O outro aspecto é não perdermos de vista que, dentre os vários possíveis impactos de uma IP, nos interessa saber se ela tem importado na garantia do direito à cidade aos habitantes locais.

Essas particularidades dos processos tornam inviável ou já demonstram o fracasso de 02 (duas), dentre as 03 (três) daquelas "promessas" que destacamos anteriormente, quais sejam: aferir se a IP em análise tem sido capaz de provocar "maior controle e fiscalização sobre os gastos, atos e políticas públicas" e de "tornar mais democrático o acesso a algumas informações que embasam a implementação de políticas urbanas".

A primeira porque os mecanismos previstos nos planos, que poderiam tornar isso possível, basicamente os conselhos a serem instituídos no âmbito de programas setoriais e demais ações, até o ano de 2011, não tinham sido efetivados, nem mesmo o principal deles. Se algum controle e fiscalização vêm ocorrendo em relação a políticas implementadas nas duas cidades, são feitos no bojo de conselhos já instituídos previamente aos planos (como os de saúde, educação e assistência social, por exemplo) que, evidentemente, independem da IP em análise e continuariam ocorrendo com ou sem a IP materializada. Assim,

não haveria como vincular qualquer possível resultado como um efeito direto da IP que estamos considerando.

Com relação a segunda "promessa", o principal impacto esperado seria tornar as discussões e tomadas de decisão que envolvam a participação da população mais embasadas e fortalecidas. Ora, como os mecanismos participativos previstos e os programas setoriais não tinham saído do papel até 2011, seu potencial também está bastante comprometido. A instituição de um Sistema Municipal de Informações, alimentada permanentemente com dados, mirando suprir a implementação do plano diretor, é a falha mais significativa, pois essa ausência institucional causa enormes prejuízos para a qualidade das discussões e dos mecanismos participativos previstos, comprometendo o alcance também desta "promessa".

Contudo, deve-se ressaltar que, no bojo da IP em análise, a elaboração do PDP, foi materializada, expressando-se na produção e disponibilização de informações e na formação proporcionada pelo processo e dirigida ao grupo de participantes. Contudo, o alcance foi reduzido, visto que irradia seus efeitos apenas dentro do processo elaborativo.

Por fim, a "promessa" central de nossa investigação (considerando o objetivo proposto) é a de que a IP em análise seria capaz de ajudar a "transformar para melhor as suas cidades, assegurando a melhoria da qualidade de vida dos habitantes". Afinal, em vindo a concretizar-se, poderia nos dar uma determinante indicação de que a IP viria implicando na garantia do direito à cidade. Contudo, a tarefa de mensurar aspectos como a melhoria das cidades, através do incremento na qualidade de vida de seus habitantes e vincular este resultado à IP é algo desafiador e necessita também de algumas definições e escolhas metodológicas.

McNulty & Wampler, buscando sistematizar o "estado da arte" do debate relativo aos impactos possíveis de IPs, enumera 06 (seis): 1) melhora as capacidades individuais do cidadão, 2) melhora a capacidade de mobilização da sociedade civil e aumenta sua legitimidade, 3) melhora a estrutura estatal, tornando-a mais aberta aos anseios da população, 4) incrementa o cânone democrático, melhorando as formas de mediação de interesses, ampliando os mecanismos de representação, aprimorando e difundindo mecanismos de deliberação; 5) desencadeia a produção de políticas e distribuição de bens

públicos e 6) melhora a vida da população mais pobre, incrementando o seu bem-estar.

Em relação a esses 6 (seis) aspectos, para os objetivos de nossa investigação, podemos considerar que apenas os 2 (dois) últimos itens podem nos ser bastante úteis. Isto porque os demais (1 a 4) versam sobre incrementos que dizem respeito exatamente a criar algumas das condições para se obter o resultado desejado, qual seja, o de possivelmente melhorar a vida dos cidadãos que moram nas cidades e, assim, assegurar o direito à cidade. É evidente que eles possuem um importante papel nesse processo, contudo, aferirmos que eles sejam efetivos ou não, pouco nos dirá (concretamente) sobre a melhoria ou não da qualidade de vida do cidadão em si, podendo, na verdade, nos fornecer mais informações a respeito da qualidade do processo democrático e a contextualização em que ocorrem.

Por sua vez, os itens 5 e 6 possuem direta relação com a problemática que levantamos, pois, constataremos se a IP em análise tem sido capaz de desencadear a produção, implementação e distribuição de políticas e bens públicos, bem como se vem importando na melhoria da qualidade de vida dos habitantes das cidades em questão, constituem variáveis e informações cruciais para a questão central que vem motivando a nossa inquirição.

Com relação a última delas (6), não há qualquer consideração a ser feita, ou seja, em sendo possível, é decisivo que busquemos aferir a sua ocorrência, em razão da sua total pertinência, restando apenas a necessidade de definirmos alguns critérios e parâmetros para a sua mensuração. Já com relação a penúltima (5), considerando a particularidade da IP que estamos analisando, há ainda 02 (duas) observações necessárias. Em primeiro lugar, as possíveis políticas e os bens públicos em questão podem ser divididos em dois segmentos: um relativo a políticas democratizantes e/ou de regulamentação de políticas e instrumentos criados nos planos diretores (e que necessitam de regulamentação ou elaboração de novos planos) e um outro relativo a formulação de políticas para melhoria de serviços públicos, programas sociais e distribuição de bens pelo Estado.

Ora, o primeiro grupo, como já vimos, não foi materializado, pois aquelas previsões sequer "saíram do papel" e o segundo, compõe um conjunto de medidas que estão diretamente relacionadas com o item 6, ou seja, em ocorrendo, irão certamente importar na melhoria da qualidade de vida e no bem-estar da

população das 02 (duas) cidades. Por conta disso, podemos juntar ambos os aspectos (segunda parte do item 5 e o item 6) sob o rótulo de "impactos positivos sobre o bem-estar da população" e buscar sua aferição.

Para mensurarmos se há ocorrência ou não da melhoria da qualidade de vida, ou seja, do "bem-estar" nas cidades e a relacionarmos com a ocorrência da IP em análise, como se trata de 02(dois) aspectos recentes e com parca produção na literatura (a aferição do bem-estar como resultado de IPs e, principalmente, a aferição de impactos resultantes de IPs de ratificação pública (em nosso caso os PDPs)), resolvemos nos socorrer de processos que avaliamos guardarem algum tipo de similaridade e que já constam com algum acúmulo de pesquisas. Para tanto, resolvemos adotar e adaptar procedimentos avaliativos utilizados para pesquisas similares em relação a experiências de Orçamento Participativo.

Boulding & Wampler, buscando enfrentar o desafio de estabelecer um procedimento viável e com substância metodológica para comparar os resultados em termos de melhoria da qualidade de vida e de bem-estar de populações em cidades que introduziram IPs, adotaram o caso do OP, implementado em várias cidades brasileiras. Dentre os objetivos a serem alcançados, buscaram aferir se a sua adoção tem significado mudanças em gastos públicos, de uma forma que beneficie a população mais pobre e se as políticas estão associadas com melhorias no seu bem-estar.

Os indicadores básicos, para empreender essa aferição, são dados já produzidos e acumulados a respeito do índice de desenvolvimento humano, indicadores de desigualdade e de incidência de pobreza, renda per capita, gastos orçamentários per capita (nas áreas sociais), taxa de alfabetização e de mortalidade infantil. Alguns outros indicadores - como o grau de desenvolvimento da região em que uma dada cidade está inclusa, a taxa de desemprego, recursos orçamentários per capita gastos em áreas sociais, grau de urbanização, existência ou não de governos de esquerda (e particularmente do PT) à frente da gestão municipal, bem como obtenção de maioria na Câmara Municipal - também foram utilizados pra aferir se eles exercem maior determinação na obtenção dos resultados. Outro cuidado foi estender a obtenção e tratamento dos dados para

antes e após a implementação da IP, para então averiguar se essa ocorrência foi determinante para os impactos observados.⁴³⁵

Assim, mesmo considerando as particularidades da IP que pretendemos mensurar - tais como o fato de serem menos participativas que os OPs, já que estes últimos envolvem um procedimento mais duradouro, que exige maior mobilização e enraizamento da sociedade civil, discutem temáticas e tomam decisões sobre temáticas de grau mais imediatista e ainda não haver uma obrigação legal de serem implementados⁴³⁶ -, consideramos ser possível, com pequenas adaptações, adotar os procedimentos utilizados pelos autores mencionados para aferir se a adoção da IP em análise (PDPs), tem importando em melhoria da qualidade de vida das populações das 02 (duas) cidades.

Isso porque, a despeito de possuírem diferenças, também possuem proximidades e semelhanças. Dessa maneira, trata-se de uma espécie de IP: que lida com mobilizações da sociedade civil; que toma decisões sobre matérias que vão impactar o cotidiano dos habitantes (ainda que em um período mais longo); desencadeia políticas e ações com potencial de exercer impacto na melhoria da qualidade vida (embora necessitem, em grande maioria, de regulamentação para se tornarem efetivas); e podem desencadear inúmeros outros processos de democratização e implementação de novas IPs.

Quanto às adaptações necessárias, em primeiro lugar, excluiremos os indicadores de cunho mais político, visto que para a implementação dos PDPs possuir um governo mais à esquerda ou não, por exemplo, acaba não sendo tão determinante, já que há uma imposição legal para que o processo ocorra e de forma participativa. Para aferir se os possíveis impactos no bem-estar dos habitantes têm relação com a implementação da IP ou não, iremos também estender o período de abrangência dos indicadores (para antes e após a ocorrência do processo) e ainda comparar com outras cidades, numa tentativa de detectar tendências comuns e em que grau a ocorrência da elaboração dos PDPs pode ter determinado alguns investimentos municipais e seus consequentes resultados.

Os dados utilizados para nossa aferição foram colhidos junto a instituições de pesquisa que produzem levantamentos regulares a respeito da sociedade

⁴³⁵ BOULDING & WAMPLER, 2010.

⁴³⁶ AVRITZER, 2009.

brasileira, tais como o IBGE, o IPEA, o PNUD e Fundação João Pinheiro⁴³⁷ que estão disponíveis na internet. O período adotado para o levantamento será o compreendido entre os anos de 2000 e 2010, por serem estes os anos que coincidem com os censos do IBGE⁴³⁸. Para tentar demonstrar as relações mencionadas, iremos comparar os dados levantados de cada uma das duas cidades com: uma cidade da mesma região (norte) de mesmo porte e perfil bem próximo; uma cidade também de perfil próximo, contudo de uma região mais desenvolvida do país; uma cidade da mesma região, mas sem possuir plano diretor elaborado até o ano de 2010; dados referentes a região a que pertence a cidade e os nacionais⁴³⁹.

Assim, as cidades elencadas foram: num primeiro grupo, para servir como comparação com a cidade de Parauapebas, a cidade de Barcarena (no Pará), Itaguaí (no Rio de Janeiro), e Nova Ipixuna (no Pará), sendo as duas primeiras consideradas de "perfil próximo" e a última da mesma região, mas "sem plano diretor"; num segundo grupo, para servir como comparação com a cidade de Laranjal do Jari, a cidade de Santana do Araguaia (no Pará), Campina Grande do Sul (no Paraná) e Mazagão (no Amapá); sendo as duas primeiras consideradas de "perfil próximo" e a última da mesma região, mas "sem plano diretor". São apresentadas ainda (num terceiro grupo), os dados das regiões norte, sudeste e sul, bem como os nacionais, para servir de referência comparativa com as cidades que fazem parte daquelas regiões e com os seus correlatos no país. Os dados apresentados expressam a evolução dos aspectos elencados, ocorridos entre os

⁴³⁷ Essas 03 (três) últimas instituições produzem o chamado Atlas do desenvolvimento humano no Brasil, condensando dados com séries históricas de 1991 a 2010 e que estão disponíveis na internet. Cf: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2010.

⁴³⁸ Embora este período não coincida precisamente com aquele que definimos para a nossa análise (2001 a 2011), acreditamos não haver significativo prejuízo, afinal de contas, resulta em deixar "de fora" apenas 1 (um) ano (2011). A escolha feita leva em consideração a tentativa de estabelecer uma padronização para a análise e foi restringida pelo fato de que grande parte dos dados estão disponíveis apenas até o ano de 2010.

⁴³⁹ O levantamento de cidades com perfil próximo considerou o momento inicial do levantamento que adotamos sendo o ano de 2000. Para essa escolha, consideramos, fundamentalmente, os dados populacionais e da geração de riqueza (PIB). Assim, as cidades com perfil próximo, que elencamos, possuem essa condição nessa data inicial, afinal de contas, no momento final, ou seja, no ano de 2010, essas condições, expressas pelos respectivos dados, podem não mais coincidir, dependendo dos desdobramentos ocorridos em cada uma das cidades.

anos de 2000 a 2010, estão agrupados em 03 (três) tabelas e são expressos em % (percentual).⁴⁴⁰

A primeira tabela (13) contém dados que expressam a evolução dessas unidades federativas em aspectos relativos a demografia (população e concentração da população urbana), a economia (PIB e PIB per capita) e os investimentos feitos nas áreas de educação, saúde, saneamento e habitação e urbanismo.

⁴⁴⁰ Para a obtenção desses dados finais, geralmente expressos em forma de % (percentual), foram comparados o período inicial (2000) e final (2010) e calculado a sua evolução; contudo, por uma exigência didática e por nos interessar diretamente a evolução ocorrida no período, resolvemos apresentar apenas o seu resultado e disponibilizar os dados iniciais (que deram origem ao resultado: a evolução), no apêndice.

Tabela 13 - Evolução comparativa de aspectos relativos a demografia, economia e investimentos em áreas sociais, em algumas cidades brasileiras

UNIDADE FEDERATIVA	POPULAÇÃO	POPULAÇÃO URBANA	PIB	PIB PER CAPITA	INVEST. EM EDUCAÇÃO PER CAPITA	INVEST. EM SAÚDE E SANEAMENTO PER CAPITA
Parauapebas	115,03%	134,25%	930,42%	379,15%	79,82%	173,08%
Barcarena (PA)	57,76%	30,91%	137,99%	50,79%	345,27%	476,22%
Itaguaí (RJ)	33,20%	33,43%	321,12%	216,56%	390,51%	298,79%
Nova Ipixuna (PA) *	54,18%	48,38%	340,99%	257,30%	217,50%	324,19%
Laranjal do Jari *	41,17%	42,80%	287,14%	154,06%	361,40%	961,70%
Santana do Araguaia						
(PA)	81,27%	73,71%	329,17%	138,59%	217,81%	-84,86%
Campina Grande do Sul						
(PR)	12,15%	23,02%	374,79%	323,32%	199,86%	402,15%
Mazagão (AP) *	42,08%	38,51%	261,10%	154,12%	895,59%	2.001,35%
Região Norte	22,97%	29,56%	289,73%	216,92%	291,08%	308,68%
Região Sudeste	10,98%	14,14%	203,62%	173,58%	191,83%	270,31%
Região Sul	9,08%	14,46%	220,32%	193,67%	179,22%	281,47%
Brasil	12,34%	16,82%	219,64%	184,52%	218,55%	298,16%

Fontes: IBGE; ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL e IPEADATA (adaptados pelo autor)

* Não foram encontrados dados relativos ao ano de 2000, dos investimentos feitos em áreas sociais (educação, saúde e saneamento e habitação e urbanismo), dos municípios de Nova Ipixuna, Laranjal do Jari e Mazagão, para o período inicial. Os dados da tabela consideram o período inicial sendo o ano de 2001.

Nesse primeiro conjunto de dados, alguns aspectos chamam a atenção. O primeiro deles diz respeito a pujança do crescimento demográfico e da concentração na área urbana dos municípios da região norte. Houve um crescimento bem acima do verificado em âmbito nacional, fato que se verifica em todos os municípios da região norte elencados. Fica também evidente, que há um destaque desse fenômeno protagonizado por Parauapebas, com crescimentos bem acima dos patamares nacional e regional.

Com relação à economia, também impressiona o crescimento de Parauapebas, com uma evolução em seu PIB, que chega a ser 4 (quatro) vezes maior que o nacional e 3 (três) vezes maior que o da região norte. Esse desempenho já começa a perder fôlego, quando se considera o PIB per capita, evidenciando-se um crescimento ainda majoritário, contudo não chega a dobrar em relação ao da região norte. Nesse particular aspecto, verifica-se o peso de uma economia com *performance* bem acima da média nacional, pressionada pelo também impressionante crescimento populacional até o ano de 2010.

Os desempenhos dos municípios nortistas são ainda mais mitigados quando analisamos a evolução dos investimentos em áreas sociais, inclusive em Parauapebas que, como vimos, é o que possuía o melhor desempenho em termos econômicos. Assim, por mais que a região norte tenha tido a melhor evolução em relação aos investimentos na educação, Parauapebas ficou bem aquém disso. Já os municípios do Sudeste, tiveram *performance* acima de suas médias regionais e ainda percebemos que os municípios sem planos diretores chegaram a ter um desempenho melhor, em comparação com as cidades de Parauapebas e Laranjal do Jari. Algo parecido ocorreu em relação à evolução dos investimentos na área de saúde, exceto pelo fato de a cidade de Santana de Araguaia ter sofrido uma involução nesses investimentos. Por fim, em relação à evolução dos investimentos na área de habitação e urbanismo, é impressionante o desempenho das cidades de Parauapebas e Laranjal do Jari, mas também das duas cidades localizadas no Sudeste; todas elas ficando muito acima da média nacional e das respectivas médias regionais. Mesmo as duas cidades sem plano diretor tiveram desempenhos bem acima da média regional.

Nesse primeiro momento, o aspecto mais interessante para a nossa análise (e as duas cidades) é a constatação de que, mesmo protagonizando um destacado

desempenho econômico (especialmente Parauapebas) e possuindo um plano diretor implementado, isto não vem implicando em uma *performance* na mesma proporção em termos de investimentos em áreas sociais cruciais para a melhoria da qualidade de vida de suas populações.

Na tabela seguinte (14) apresentamos os dados relativos à evolução da renda per capita, da concentração da renda e da taxa de pobreza.

Tabela 14 - Evolução comparativa de aspectos relativos a renda, concentração da renda e taxa de pobreza em algumas cidades brasileiras

UNIDADE FEDERATIVA	RENDA PER CAPITA	RENDA DOS 20% MAIS POBRES	RENDA DOS 20% MAIS RICOS	ÍNDICE DE GINI	TAXA DE POBREZA	VULNERÁVEIS À POBREZA
Parauapebas	41,05%	73,63%	16,19%	-18,46%	64,73%	-43,78%
Barcarena (PA)	25,69%	17,28%	-8,61%	-8,33%	37,76%	-23,55%
Itaguaí (RJ)	28,67%	25,07%	-8,56%	-9,62%	55,61%	-34,33%
Nova Ipixuna (PA)	21,51%	-21,43%	-1,13%	1,72%	13,82%	-11,03%
Laranjal do Jari	34,72%	26,32%	-1,73%	-3,51%	36,54%	-18,69%
Santana do Araguaia						
(PA)	33,98%	578,00%	-20,29%	-23,33%	48,84%	-23,39%
Campina Grande do Sul						
(PR)	57,58%	22,60%	-8,28%	-10,20%	67,03%	-55,64%
Mazagão (AP)	103,42%	3,26%	4,03%	4,84%	34,43%	-19,76%
Região Norte	44,58%	8,88%	-3,77%	-3,17%	37,00%	-25,32%
Região Sudeste	30,28%	21,61%	-4,41%	-5,00%	54,26%	-38,78%
Região Sul	38,91%	35,27%	-8,74%	-10,34%	65,14%	-52,69%
Brasil	34,00%	30,98%	-6,16%	-6,25%	45,52%	-32,71%

Fontes: Censo do IBGE; ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL e IPEADATA
(adaptados pelo autor)

Inicialmente nos chama a atenção a destacada evolução de Mazagão, ficando acima das médias regional e nacional em relação à renda per capita. Já os 3 (três) aspectos seguintes, relativos à desigualdade, demonstram ter havido, em geral, uma queda no país, mas com um desempenho aquém no norte. Nossas duas cidades tiveram quedas, com desempenho acima do patamar regional. Os municípios sem planos diretores tiveram um desempenho aquém da média, chegando mesmo a se atestar aumento da desigualdade.

Em relação aos 2 (dois) últimos aspectos que aferem a evolução da situação de pobreza, Parauapebas ficou acima das médias nacional e regional e Laranjal do Jari ficou próximo do patamar regional (e abaixo do nacional). Quando se compara às cidades com perfil próximo, observamos que Parauapebas fica até acima do município sudelista e Laranjal do Jari bem abaixo do sulista. Já quando a comparação é com os municípios sem plano diretor, notamos que Nova Ipixuna teve o pior desempenho e Mazagão teve praticamente o mesmo desempenho de Laranjal do Jari.

Concluimos que não há uma regularidade, uma tendência identificável e os resultados são híbridos, expressando movimentos díspares, ora indicando maior progresso de Parauapebas e Laranjal do Jari, ora demonstrando dificuldades e resultados similares ou aquém em relação aos que não possuem planos diretores. Se o primeiro ficou acima da média nacional em praticamente todos os aspectos, em relação aos municípios correlatos (de perfil próximo e com planos diretores) e bem acima daquele sem plano diretor; Laranjal do Jari teve um desempenho mais modesto, ficando próximo da média regional ou abaixo da nacional, com desempenho em geral menor em relação aos municípios com perfil próximo e híbrido em relação ao município nortista, sem plano diretor.

Diante disso, não há como identificar um movimento único que pudesse expressar o êxito dos municípios que possuem planos diretores e, mais particularmente, os 02 (dois) em análise. Se o desempenho de Parauapebas é destacado, acaba sendo mitigado quando é comparado, por exemplo, com a região sul e um dos seus municípios elencados, que em 2010 possuía um PIB quase 27

vezes menor⁴⁴¹, demonstrando, por exemplo, que apenas a quantidade de riqueza gerada não vem sendo suficiente para produzir desenvolvimento e implicar em resultados imediatos na melhoria da qualidade de vida dos habitantes locais. A seguir apresentamos o terceiro e último conjunto de dados (tabela 15), que expressam as condições de habitação, bem-estar social e desenvolvimento humano.

⁴⁴¹ Em 2000, Parauapebas possuía um PIB que equivalia a 12,5 vezes o de Campina Grande do Sul (PR), já em 2010, essa relação aumentou para cerca de 27 vezes (R\$ 15,9 bilhões x R\$ 356 milhões). Cf: IBGE, 2010a.

Tabela 15 - Evolução comparativa de aspectos relativos a habitação, bem-estar social e desenvolvimento humano em cidades brasileiras

UNIDADE FEDERATIVA	PESSOAS EM DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	ANALFAB	MORTALIDADE INFANTIL	IDHM	IDHM-R	IDHM-L	IDHM-E
Parauapebas	-52,76%	-50,25%	-46,10%	29,29%	8,51%	11,43%	78,39%
Barcarena (PA)	-35,61%	-30,39%	-31,11%	19,49%	6,11%	6,09%	52,02%
Itaguaí (RJ)	-33,02%	-41,88%	-27,65%	21,39%	6,03%	12,43%	49,77%
Nova Ipixuna (PA)	111,17%	-26,82%	-29,31%	34,49%	5,55%	6,69%	116,42%
Laranjal do Jari	-59,17%	-30,96%	-40,74%	38,25%	8,09%	10,03%	122,09%
Santana do Araguaia (PA)	-6,98%	-32,07%	-19,77%	33,78%	8,64%	3,61%	113,39%
Campina Grande do Sul (PR)	-71,99%	-23,43%	-47,03%	20,27%	11,42%	6,97%	45,78%
Mazagão (AP)	-12,75%	-26,76%	-24,42%	36,41%	23,03%	6,01%	94,37%
Região Norte	-33,68%	-31,10%	-43,58%	26,25%	9,46%	13,68%	61,43%
Região Sudeste	-55,28%	-32,18%	-37,62%	14,61%	6,14%	9,54%	29,54%
Região Sul	-69,55%	-33,60%	-31,23%	14,20%	7,43%	7,12%	24,18%
Brasil	-31,31%	-29,49%	-45,37%	18,79%	6,79%	12,24%	39,69%

Fontes: Censo do IBGE; ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL e IPEADATA (adaptados pelo autor)

Nesta última tabela, o primeiro aspecto a ser destacado é a evolução da proporção de pessoas vivendo em domicílios precários. O destaque é a considerável queda de pessoas vivendo nessas condições⁴⁴² em todas as regiões analisadas, fenômeno que se verificou também nas cidades de Parauapebas e Laranjal do Jari, sendo que esta última teve desempenho ainda melhor. Parauapebas ficou acima das duas cidades de perfil próximo e bem acima da cidade nortista sem plano diretor (que inclusive chegou a apresentar acréscimo na proporção de pessoas vivendo em moradias precárias). Já Laranjal do Jari, muito embora tenha tido um desempenho superior, acabou ficando abaixo da cidade sulista, de perfil próximo e bem acima da cidade nortista sem plano diretor.

Para aferirmos a evolução dos resultados da educação, adotamos 02 (dois) indicadores: a evolução (decréscimo) da taxa de analfabetismo e o crescimento do IDHM-E (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Educação, que busca expressar o nível de desenvolvimento da educação local, tratado como um aspecto determinante para compor o quadro final do grau de desenvolvimento humano local e por isso é um dos componentes do IDHM).

Em relação aos 02 (dois) indicadores, percebemos que há um bom desempenho das duas cidades que vimos analisando, contundo sofrendo diferentes mitigações, a depender do tipo de comparação que se faz. Assim, em relação ao analfabetismo, Parauapebas ficou acima das cidades com perfil próximo e quase dobrou seu desempenho em relação à cidade sem plano diretor; o que já não ocorreu quando se considerarmos o seu desempenho em relação ao IDHM-E, em que ela vai bem quando comparada com as cidades de perfil próximo, mas fica aquém em relação a cidade sem plano diretor. Com relação a Laranjal do Jari, em relação ao analfabetismo, seu desempenho ficou muito próximo ao das cidades de perfil próximo (distanciando-se um pouco mais em relação a sulista) e aquela sem plano diretor; fenômeno que praticamente se repetiu em relação ao IDHM-E.

Para expressar a evolução das condições de saúde, adotamos também 02 (dois) critérios: a evolução da queda da taxa de mortalidade infantil e o crescimento do IDHM-L (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal -

⁴⁴² Adotamos como critério para definir o que seja um "domicílio precário", com base no "Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil", domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitários considerados inadequados. Cf: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2010.

Longevidade, que atesta a duração da vida de um indivíduo e que, por sua natureza, é diretamente resultante das condições de saúde providas em determinado local e é um dos componentes do IDHM).

Em relação aos 02 (dois) aspectos, o desempenho de Parauapebas e de Laranjal do Jari guardam alguma similitude, com uma leve vantagem para a primeira. Assim, em se tratando da evolução da queda da mortalidade infantil, Parauapebas leva vantagem em relação a todas as cidades comparadas; contudo, quando considera o IDHM-L, a cidade fica atrás da cidade sudelista e a frente da nortista (de perfil próximo) e bem à frente da nortista sem plano diretor. Com relação ao desempenho de Laranjal do Jari, é melhor quando se considera o IDHM-L, em que fica bem à frente de todas as cidades comparadas; já quando se considera a evolução da taxa de mortalidade infantil, a cidade fica aquém da sulista e a frente da nortista (de perfil próximo) e bem acima da nortista sem plano diretor. Ainda sobre esses 02 (dois) indicadores, há de se destacar que, embora ambas as cidades possuam um desempenho em geral razoável, essa *performance* é bastante mitigada quando comparadas ao desempenho da região norte e do país, ficando atrás, na maioria dos casos, ou levemente à frente.

Um último indicador que utilizamos para a nossa análise acerca do bem-estar nas duas cidades é o da evolução do IDHM e seus componentes (Renda (R), Longevidade (L) e Educação (E)), ou seja, além do indicador mais geral, decidimos esmiuçar seus componentes buscando entender como se desdobra o desenvolvimento humano em cada local pesquisado. Essa visão mais aprofundada, além de servir como elemento que ajuda a entender a evolução da saúde e educação, já apresentadas anteriormente, também nos ajudará a compreender a qualidade do IDHM, visto tratar-se de um indicador massivamente utilizado e que, em tese, revelaria o impacto final de inúmeras políticas implementadas com o intuito de melhorar as condições de vida em determinados locais.

De uma maneira geral, o IDHM demonstra haver uma grande relativização do desempenho das 02 (duas) cidades pesquisadas, quando comparadas com as demais; visto que, ou não conseguem apresentar um desempenho muito acima das demais (como ocorre com Parauapebas, em relação ao IDHM-R e com Laranjal do Jari em relação ao IDHM e IDHM-E); ou ficam aquém (como ocorre com

Parauapebas em relação ao IDHM-L - em que fica atrás da cidade sudelista - e em relação ao IDHM e o IDHM-E - em que fica atrás da cidade nortista sem plano diretor, e com Laranjal do Jari em relação a evolução da taxa de mortalidade infantil - em que fica atrás do município sudelista - e o IDHM-R - em que fica atrás do município sudelista e do nortista (sem plano diretor)).

Mais uma vez verifica-se não ser possível identificar uma única tendência nos dados cotejados que pudesse indicar um êxito majoritário das duas cidades, nem mesmo em relação às cidades que não possuem plano diretor elaborado. Vimos que, quando conseguem ser superiores, as 02 (duas) cidades não possuem um desempenho muito acima das demais médias e, se adotarmos como critério comparativo o desempenho da região norte e o das cidades sem planos diretores, constatamos que em relação ao primeiro critério, dentre os 07 (sete) indicadores, Parauapebas foi muito bem em apenas 02 (dois) e teve desempenho próximo em 03 (três) e ficou aquém nos 02 (dois) restantes; já em relação ao segundo critério, foi bem em 05 (cinco) e ficou aquém nos 02 (dois) restantes. Já em relação a Laranjal do Jari, não foi muito diferente, pois, comparando-se com o desempenho da região norte, ficou acima em 03 (três), próximo em 01 (um) e abaixo nos 03 (três) indicadores restantes; já em relação a cidade nortista sem plano diretor, ficou acima em 03 (três), próximo em 03 (três) e abaixo em 01 (um) indicador.

Essa relativização - considerado um conjunto de dados de grande relevância, visto possuírem a potencialidade de revelarem aspectos cruciais que podem atestar a proporção de melhorias nas condições de bem-estar - é bastante reveladora das grandes limitações que as 02 (duas) cidades possuem, a despeito de vivenciarem um considerável impulso econômico, em seu interior (Parauapebas) ou no seu entorno (Laranjal do Jari) e a própria região norte ter vivenciado um ciclo de relativa recuperação, como atestam vários dados, seja em relação a evolução de sua economia, seja de seus indicadores sociais.

O fato de ambas as cidades não se demonstrarem capazes de auferir desempenhos muito acima seja da média regional ou em relação às cidades que não possuíam planos diretores implementados, (tanto nesse último conjunto de dados, quanto no anterior) e não apresentarem uma majoritária evolução em relação aos investimentos feitos nas áreas sociais (expresso no primeiro conjunto de dados), deixa evidenciado que temos mais motivos para afirmarmos que a

existência ou não da IP em análise (PDP elaborado) seja indiferente para a obtenção dos resultados alcançados, do que o contrário; ou seja, que os seus planos diretores estão tendo pouca ou nenhuma influência sobre os resultados alcançados. Ademais, é também possível deduzir que há dinâmicas econômicas e sociais que vinham afetando a região norte e o país em si, na década analisada, que são muito mais determinantes para a obtenção daqueles resultados, como é possível perceber, por exemplo, quando cidades, com muito menos condições econômicas e institucionais, vêm conseguindo obter um desempenho próximo, similar ou superior ao das duas cidades em certos aspectos.

É oportuno também ressaltar e justificar mais uma vez a razão de nos determos, para essa análise no "desempenho" em relação a evolução dos indicadores elencados e não no resultado final obtido em 2010, ou seja, "o estado da arte" de cada indicador, muito embora eles estejam disponíveis ao final do trabalho (no apêndice). A escolha do aspecto evolutivo (e dinâmico) é muito mais adequada a demonstrar o que estamos questionando no momento (se há vínculo e em que grau ocorre, entre a IP em análise e a melhoria do bem-estar), afinal de contas, a condição das duas cidades em relação ao direito à cidade em sua acepção utópica, já foi, de certa forma, demonstrada no capítulo anterior. Interessa-nos agora compreender de que forma (e se ocorre), um destacado impacto entre a introdução da IP e a melhoria do bem-estar dos habitantes, ou seja, avaliar se a sua implementação daquela possui direta relação com a evolução positiva de indicadores que aferem este último.

Esse é um aspecto relevante para a metodologia que adotamos, afinal de contas poderá parecer contraditório afirmarmos que uma determinada cidade (como Nova Ipixuna), mesmo sem plano diretor, possuiu um "desempenho evolutivo melhor" (em um indicador como IDHM-E) em relação a uma cidade com muito mais recursos em circulação no seu interior (como Parauapebas) e, ainda assim, apresentar um "resultado final" que a coloca aquém desta última⁴⁴³. Contudo, conforme já mencionamos anteriormente, a intenção desse confronto de dados evolutivos é demonstrar a relação que poderia existir entre a implementação da IP avaliada e a promoção do bem-estar, ou seja, a dinâmica que o PDP pode ter

⁴⁴³ No Apêndice é possível constatar que em 2010, os dados finais das duas cidades, para o IDHM-E, eram de: Parauapebas: 0,644 e Nova Ipixuna: 0,435.

desencadeado ou não. Ademais, no caso em particular, não deve interessar apenas a realidade final (ponto de chegada), mas também a realidade inicial, ou seja, o ano de 2000 (ponto de partida);⁴⁴⁴ e considerar que, a despeito de possuir bem menos recursos, o melhor desempenho da cidade em questão expressa que ela foi capaz de fazer avançar e promover mais o bem-estar do que sua consorte, em relação ao aspecto exemplificado.

Ora, todas essas limitações e mitigações (seja em comparação com o desempenho das cidades sem planos diretores, seja em relação à região norte ou ao país em si) reforçam a convicção de que mesmo os bons resultados possuem uma determinação que podemos considerar ser muito mais externa à realidade institucional das duas cidades. Nesse sentido, ao confrontarmos essa constatação com a terceira "promessa" extraída das normas que analisamos (de que a implementação da IP em análise seria capaz de "transformar para melhor as suas cidades, assegurando a melhoria da qualidade vida dos habitantes"), verifica-se não haver relação nítida capaz de comprovar sua materialização.

Por sua vez, se considerarmos, ainda, que as duas promessas anteriores (de que a implementação da IP seria capaz de tornar a comunidade capaz de "exercer maior controle e fiscalização sobre os gastos, atos e políticas públicas" e "tornar mais democrático o acesso a algumas informações que embasam a implementação de políticas urbanas") foram comprometidas, fundamentalmente, em função de não ter havido a implementação de inúmeros procedimentos e políticas previstas nos PDPs das duas cidades, é forçoso concluir que, também sob uma perspectiva normativa (legal), a implementação destas IPs não vem significando a garantia de melhoria do bem-estar e, via de consequência, não vem sendo capaz de assegurar o direito à cidade aos respectivos habitantes locais, já que aquelas normas, para esses grandes propósitos/promessas (destacadas como manifestações de um direito à cidade, nessa perspectiva normativa), revelam-se praticamente inócuas.

Ora, essa conclusão - muito embora desta feita tenha como parâmetro as normas nacionais atinentes e, fundamentalmente, as locais das cidades em análise - não é diferente daquela alcançada no capítulo anterior e apenas corrobora para uma impressão inicial que se tem ao tomarmos contato com as realidades desses

⁴⁴⁴ No Apêndice também é possível constatar que em 2000, os dados iniciais das duas cidades, para o IDHM-E, eram de: Parauapebas: 0,361 e Nova Ipixuna: 0,201.

locais. Afinal, ao caminharmos por ruas, avenidas e passarelas dessas cidades, observando o cotidiano de atividades comuns e a forma como essas cidades separam seus habitantes e definem seus distintos papéis, também nos reforça a impressão de se tratarem de cidades com problemas semelhantes àqueles que se multiplicam por vários locais no Brasil e na América Latina.

Cidades bipartidas, com os melhores (e legalizados) espaços reservados para os que podem pagar e casas amontoadas, mal distribuídas, semi-acabadas ou improvisadas, espalhadas por bairros com enormes deficiências em termos de infraestrutura urbana e sanitária, para os habitantes mais pobres. Essa é uma realidade comum aos 02 (dois) municípios, com graus mais incisivos em um caso ou outro, de acordo com o bairro e a dinâmica histórico-espacial que vem se consolidando. Acrescente-se a esses aspectos, um intenso movimento nos chamados horários de pico (manhã e final da tarde), em direção às empresas instaladas nos arredores das cidades (ou em sentido inverso) e uma intensa circulação de pessoas com distintas origens, aos finais de semana, povoando os bares, praças e boates na busca de diversão e satisfação de outras necessidades.

Ou seja, é também visível tratarem-se de realidades um tanto "comuns" (para os padrões estabelecidos nas periferias de nossas cidades atualmente), demonstrando que se vivencia, nesses locais, processos contraditórios (econômica e socialmente) e que poucos beneficiam-se da imensa riqueza é gerada pelo grande projeto econômico instalado ao redor de cada respectiva cidade. A questão que se acrescenta, nesse momento, é que isso ocorre a despeito de haver um vasto e bem intencionado conjunto normativo que vem prometendo conduzir a cidade para uma outra direção, sem vir obtendo êxito, evidentemente.

Conforme já afirmamos, verifica-se que alguns resultados positivos, que vem representando algum tipo de melhoria na qualidade de vida dos habitantes, acabam sendo determinados por processos externos, tanto que afetam os mais distintos rincões do país. Ocorre que a distribuição dos benefícios gerados por esse processo de melhorias econômicas e sociais vivenciadas nacionalmente, possui também limitações, obedecendo a uma dinâmica própria de países em desenvolvimento, quase sempre caracterizada por haver uma grande maioria de cidadãos, que historicamente sofreram restrição a bens e serviços, tendo acesso a

um "mínimo existencial", como uma forma de garantir a sua sobrevivência e seguir reproduzindo o modelo capitalista em curso.

É evidente que isso representa alguma conquista e alimenta algum fio de esperança no sentido de seguirmos avançando, contudo, devemos também ser francos em reconhecer que, comparando aos avanços que precisávamos obter, mesmo se adotarmos como critério os parâmetros estabelecidos nas normas nacionais analisadas (que já não atendem em sua plenitude os anseios expressos pelos movimentos sociais e segmentos acadêmicos), estamos muito aquém do desejável. Além do que, a força propulsora atual, também baseada num modelo capitalista excludente, não dá sinais de atuar sobre aspectos estruturantes da sociedade e que são determinantes para dividir as cidades em realidades distintas. Portanto, a seguir esse caminho, alguma melhoria pontual poderá até ocorrer, mas o direito à cidade será um horizonte ainda muito distante. Essa é uma realidade que poderia vir sendo transformada na direção de se assegurar esse direito (na perspectiva abordada neste capítulo), se as previsões legais viessem surtindo o efeito desejado e, assim, materializando as promessas suscitadas.

4.3.3

A ineficácia legal e a arena política

O fato de os planos diretores das cidades de Parauapebas e de Laranjal do Jari terem se revelado ineficazes em relação às suas "promessas" também necessita de uma análise que considere o jogo político no qual esses locais estão mergulhados, pois é evidente que as normas suscitam maior ou menor interesse na sua efetiva materialização, de acordo com as pretensões que cada um dos atores envolvidos possuem nesse "jogo". Afinal, é visível que a ocorrência de uma disputa pela conformação dos destinos dessas cidades e a atual situação (de ineficácia normativa) não representam uma frustração ou um prejuízo para todos os envolvidos ou, pelo menos, não no mesmo grau. Para aferirmos as particularidades dessa arena política e seus principais protagonistas, recorreremos ao teor de entrevistas realizadas com várias lideranças sociais, autoridades e políticos das duas cidades que possuem em comum o fato de terem vivenciado e

participado dos respectivos processos de elaboração dos planos diretores e o seu desdobramento após a aprovação e implementação dessas normas.

Nesse processo de disputa, há pelo menos 03 (três) atores que jogam um papel decisivo: os grandes empreendimentos instalados, o Estado (principalmente em sua faceta local) e os movimentos sociais. Cada um deles, na medida em que lutam para materializar seus interesses, lançando mão dos instrumentos que possuem, desencadeiam processos e medidas que influenciam na formação do espaço urbano. Essa é uma dinâmica típica do processo de urbanização nos vários lugares do mundo e, de forma geral, repete-se naquelas cidades; contudo, conforme já destacamos, não deixa de assumir contornos mais dramáticos, à medida em que vão sendo incorporadas às particularidades da região amazônica.

Ambas as cidades são apreendidas de forma diversa pelos atores, ou seja, cada um as percebem com funcionalidades próprias, pois cada um deseja que estas cumpram diferentes papéis, mirando também sedimentar os seus distintos interesses. Em alguns casos, é verdade, criam-se proximidades, pois os respectivos interesses acabam convergindo.

Se considerarmos, particularmente, o intento de se assegurar o bem-estar e o direito à cidade nas 02 (duas) cidades, pela natureza dos interesses que cada um daqueles agentes representa e busca reproduzir, percebe-se que, pelo menos em tese, daqueles 03 (três) atores, 02 (dois) deles é que teriam interesse de fato em tornar aquelas cidades mais democráticas e justas, nos moldes preconizados pelo "direito à cidade". Assim, seriam o Estado (fundamentalmente em sua vertente local: os municípios) e os movimentos sociais. Aquele em razão das funções institucionais que lhes são atribuídas e este pela sua natureza e força motivadora de sua constituição. Já os grandes empreendimentos instalados têm nas duas cidades um depósito de mão-de-obra, um espaço onde se desdobram algumas tratativas e onde se instalaram parte dos instrumentos envolvidos em suas atividades exploratórias; portanto, faz pouca diferença para estes empreendimentos a condição social e econômica em que vivem os moradores locais. Ademais, tudo o que significar alguma forma de aumento de seus custos de produção, ganha imediatamente a sua antipatia e é rechaçado⁴⁴⁵.

⁴⁴⁵ A secretária adjunta de planejamento de Parauapebas (Simonia Caetano) informa que a Vale contribui pouco com o município e que algumas parcerias que chegaram a ser firmadas ocorreram

Em termos gerais, essa é uma dinâmica que é reproduzida no desdobramento político das cidades elencadas, a partir dos processos de elaboração e aprovação dos seus respectivos planos diretores. Uma observação mais detida desses locais nos permite perceber que os esforços mirando a construção de um direito à cidade e para o fortalecimento dos mecanismos de democracia participativa, emanaram, fundamentalmente, da ação daqueles 02 (dois) primeiros atores. Por sua vez, os obstáculos e limitações que se impuseram foram resultantes de medidas políticas e econômicas locais, nacionais e internacionais, tendo como elemento comum um claro esforço para materializar e facilitar a ação dos grandes empreendimentos instalados.

Chama também atenção o fato de que, a princípio as 02 (duas) cidades possuíam boas condições políticas para um bom desdobramento das normas aprovadas. Assim, em Parauapebas, havia um histórico de intensa mobilização social, no bojo de processos de luta pela terra (nos períodos da economia da borracha, da castanha, que se estendeu até os conflitos instaurados pelas medidas do regime militar na região), a existência de um governo de esquerda que buscou promover processos participativos como o OP e o PDP. Já em Laranjal do Jari, havia também uma trajetória de mobilização social, especialmente em meio ao movimento extrativista, cuja potencialidade ficou evidenciada pelo intenso e duradouro processo de elaboração do PDP da cidade. A intensidade e o caráter participativo, especialmente durante a elaboração dos PDPs, é um aspecto amplamente reconhecido e criou uma razoável expectativa nas lideranças e gestores de ambas cidades⁴⁴⁶.

após longas negociações e são resultantes de contextos em que a empresa sentia-se pressionada. Ademais, algumas "contrapartidas" proporcionadas pela Vale eram claramente voltadas para criar melhores condições para o seu empreendimento. Assim, por exemplo, há programas de treinamento para formar profissionais para trabalhar com equipamentos pesados utilizados na extração mineral. A secretária afirma, contudo, que em pouco tempo esses funcionários são descartados, portando problemas de ordem física e psicológica. Quando lhes são cobrados maior envolvimento e responsabilidade com a cidade, alegam que cumprem o papel deles pagando os royalties. Já o vereador Miquinha (do PT e que era da base de apoio ao governo municipal (entre 2008 a 2012) e que foi eleito com uma majoritária votação no assentamento Palmares I, onde há uma trajetória de expressiva atuação e mobilização social), avalia que a Vale tem uma enorme dívida social com a cidade e que sempre houve grande dificuldade para se estabelecer uma relação entre a empresa e as comunidades locais. In: CAETANO, Simonia. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, abril. 2015; BARROS, Israel Pereira. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, abril. 2015.

⁴⁴⁶ Em Parauapebas, Simonia Caetano foi a técnica responsável pelo processo de elaboração do PDP. Em sua percepção, o processo ocorreu com participação popular, em todas as regiões

Ademais, as leis foram elaboradas obedecendo aos ditames exigidos pelo Estatuto da Cidade, tanto no que diz respeito ao seu conteúdo, quanto em relação ao seu escopo e estratégia de tratamento de matérias complexas. Assim, produziu-se normas hábeis, do ponto de vista formal, a materializar as ambiciosas promessas nelas instituídas que miravam alcançar a democratização dos processos decisórios e assegurar o direito à cidade. Contudo, como ficou evidenciado, esse desejável cenário não se materializou e as forças que impunham resistência acabaram demonstrando-se mais fortes ao longo do tempo, conseguindo comprometer a eficácia normativa.

Ora essa ineficácia, conforme será demonstrado, está diretamente ligada ao ambiente político que pairou localmente durante e após a aprovação de ambos os planos, ainda que a perspectiva indicasse para resultados promissores. Para compreendê-lo é pertinente averiguarmos de que forma ele acabou afetando e conformando a ação de cada ator envolvido.

Assim, inicialmente, a faceta do Estado, notadamente a local, tem sido continuamente enfraquecida e afastada das grandes decisões, no bojo de uma estratégia que privilegia criar as condições para que os grandes empreendimentos sigam reproduzindo seus interesses. É nesse bojo que, como resultado de um emaranhado institucional já pré-definido, os municípios são muito mais objetos do que sujeitos das decisões determinantes que dizem respeito aos empreendimentos, ou seja, aquelas que determinam os tipos e graus de impactos causados pelos grandes projetos que vem se instalando na Amazônia.

administrativas existentes à época (eram 9); tendo sido capaz até de suportar uma certa concorrência com outro processo participativo que ocorreu paralelamente, ou seja, o do Orçamento Participativo (OP). Já o senhor Augusto, que é liderança comunitária e à época chegou a coordenar o Departamento de Relações com a Comunidade (DRC) da prefeitura, informa que, especialmente no seu início, o processo foi muito participativo, mas que, ao final, especialmente em decorrência da concorrência com o OP o processo foi perdendo fôlego, mas ainda assim, seguiu ocorrendo com significativa participação popular. Com relação a Laranjal do Jari, a participação ocorreu de forma ainda mais intensa, com um processo mais duradouro e vigoroso. O professor José A. Tostes, responsável pela consultoria contratada para elaboração do plano diretor (da UNIFAP), informou que a população participou de forma efetiva e que ela "se enxergou nos resultados" obtidos, já que expressavam seus principais anseios, manifestados ao longo do processo. Já o senhor Trindade, que reside no bairro Santarém (localizado em área alagada) e que à época presidia uma entidade que representava os "batedores de açai", afirma o processo foi "muito coletivo", com ampla participação nas áreas urbana e rural, que ocorreu "em várias reuniões, em vários pontos da cidade". In: CAETANO, 2015; PINHEIRO, Augusto. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, junho. 2015; TOSTES, José Alberto. Entrevista concedida ao autor. Macapá, junho. 2015; TRINDADE, José Ribamar. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

Aspectos como o tipo de exploração a ser implementada, a sua duração, os retornos em termos de receita, logística envolvida, dentre outras, ou estão já estabelecidas legalmente (num emaranhado institucional regulador, como o nosso Código de Mineração, por exemplo) ou são tratadas por outras instâncias estatais, como os governos estadual e federal. Neste último caso, o distanciamento tem sido causado pelo fato de as autoridades responsáveis, quase sempre, não residirem e não conhecerem as particularidades locais, possuindo um "olhar" para as cidades com foco muito mais na urgência de se produzir resultados de forma rápida; atropelando-se demandas sociais, dentre outras.

Essa dinâmica evidenciou-se em casos que envolveram os empreendimentos instalados nas cidades em análise quando, em meio a situações de tensões e crises, as tratativas e grandes decisões mirando sanar as situações ocorreram em outros locais, envolvendo outras instâncias de governo, no bojo de negociações entre representantes das empresas e membros do governo federal, principalmente.⁴⁴⁷

Os municípios também não tiveram apoio institucional e, principalmente, financeiro para dar continuidade a materialização das previsões normativas, especialmente no que diz respeito a elaboração e implementação dos planos setoriais demandados. Muitos daqueles planos revestem-se de enorme complexidade e exigem o envolvimento de equipes técnicas que não existiam nos locais, além de ter-se constituído numa tarefa inédita para as respectivas gestões.

A elaboração de normas como o Plano Municipal de Habitação, o Plano de Gestão e Saneamento Ambiental, o Plano Diretor de Mobilidade Urbana, o Plano de Preservação do Patrimônio Cultural, dentre outros - todos documentos legais

⁴⁴⁷ O vereador Miquinha (PT), informou que a relação da Vale com as comunidades locais é difícil e que "eles" sempre buscam meios para protelar decisões e que seriam "mestres em enrolação". Acrescenta ainda que algumas das ações desencadeadas pela Vale ou em parceria com a empresa somente tornaram-se possíveis após muita "pressão da comunidade" ou foram resultantes de medidas judiciais. Assim, é perceptível que a empresa se submete a discutir problemas locais, com representantes locais apenas quando se sente muito pressionada ou quando é obrigada judicialmente. Questões cruciais que implicam na reestruturação das atividades locais e, por sua vez, implicam em impactos diretos na realidade local (como as medidas de reestruturação da companhia, após a privatização e a duplicação da ferrovia, por exemplo), são tratados em níveis estatais mais altos. Já no caso de Laranjal do Jari, essa situação também ficou muito evidente durante a segunda paralisação da empresa Jari, durante os anos 1990, em que, embora a empresa tenha participado de um processo de mobilização e pressão por sua retomada, encabeçado por autoridades dos governos municipais e estaduais envolvidos, o fizeram apenas para ganhar a força política necessária para pressionar e barganhar medidas/concessões do governo federal. *In*: BARROS, 2015; LINS, Cristóvão. *Jari: 70 anos de história*, 2001.

essenciais para que os planos diretores daquelas cidades pudessem efetivamente servir como documento orientador do desenvolvimento urbano local - exigiam a contratação de equipes técnicas e consultorias, mas que acabou se tornando inviável em razão da falta de apoio financeiro dos entes federais (e estaduais) e da patente falta de recursos dos municípios, especialmente para o caso do município de Laranjal do Jari.⁴⁴⁸

Uma das consequências dessa precária situação local foi um tratamento de cunho pragmático e utilitarista dessas matérias por parte dos municípios, em detrimento de uma ação coordenada e ampla, conforme é demandado pela natureza das políticas contidas naquelas normas. Ou seja, ao invés de atuar para implementar ações mirando a consolidação da lógica do planejamento sistêmico contido nas normas, buscaram assegurar a implementação daqueles aspectos que pudessem representar algum tipo de ganho mais imediato, seja de cunho administrativo, seja de cunho mais político-eleitoral. Assim, por exemplo, as demandas legais da área de habitação, por haver condicionamento dos órgãos federais financiadores de projetos de construção de habitação, foram priorizadas e instituídas.

Quanto a medidas de democratização e inclusão social, a lógica pragmática e utilitarista as afetou de forma ainda mais incisiva, afinal, os condicionantes legais, nesse caso, são mais frouxos e de mais difícil mensuração e acompanhamento. A maior expressão dessa postura foi a total desimportância dispensada para a implementação do principal órgão de compartilhamento de poder local previsto, o conselho responsável pela gestão do plano diretor, que até o momento não foi instituído nos 02 (dois) municípios. Mesmo em Parauapebas, com um governo aparentemente mais compromissado com bandeiras desse tipo,

⁴⁴⁸ O responsável pela consultoria da UNIFAP (Professor José A. Tostes), reputa que o município de Laranjal do Jari "perdeu uma grande oportunidade" para desencadear uma salutar transformação da cidade, ao permitir que o processo de normatização das leis necessárias para que o Plano Diretor pudesse ser mais efetivo, não tivesse continuidade e avalia que um dos motivos centrais para que o processo fosse interrompido foi a falta de "financiamento por parte do governo federal" para que os planos setoriais pudessem ser elaborados e implementados. No mesmo sentido é o entendimento do Professor Cleber Cardoso, atualmente secretário de educação do município e que, à época, era o responsável pela elaboração do PDP, representando a prefeitura da cidade. Ele informa que a carência de técnicos para a elaboração dos planos constituiu-se num fator decisivo e que, após tentativas frustradas de viabilizar o recurso junto a outras esferas governamentais, o município ficou impossibilitado de elaborar os demandados planos setoriais, afinal de contas, reforça o professor Cleber, "todo plano precisa de investimentos... de financiamento". *In*: TOSTES, 2015; CARDOSO, Cleber. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

lideranças (inclusive ligadas ao mesmo partido do ex-gestor municipal) denunciaram que o governo teria atuado de forma pragmática e abandonado históricas bandeiras do partido.⁴⁴⁹

Outro fenômeno corrosivo para as entidades estatais locais no período, notadamente em Laranjal do Jari, tem sido constantes casos de corrupção e a consequente instabilidade política resultante. Após a aprovação do plano diretor (em 2007) e a reeleição da ex-prefeita (em 2008), a gestão passou a ser alvo de crescentes denúncias de casos de corrupção, que vem provocando uma duradoura instabilidade política no município desde então⁴⁵⁰. Lideranças e vereadores de oposição afirmam que houve uma espécie de "fraude eleitoral" e "traição da confiança da população", pois na campanha de reeleição, um dos temas mais destacados pela ex-gestora reeleita foi a existência de um plano diretor que seria de fato implementado no segundo mandato; o que acabou não ocorrendo. Ademais, segundo o entendimento de alguns entrevistados, os casos de corrupção

⁴⁴⁹ O senhor Vanilson Carneiro, popularmente conhecido como "Pit bull", do bairro Onallice Barros (localizado na área rural do município de Parauapebas), filiado ao PT e liderança comunitária desde a época em que o plano diretor foi elaborado, denuncia que as medidas previstas na norma não saíram do papel porque de um modo geral "os governos têm uma concepção eleitoreira" e direcionam os recursos para aqueles locais aonde há maior possibilidade de haver retorno eleitoral. Na sua opinião, mesmo sendo um governo do PT, essa lógica foi a que prevaleceu. Não se tratava de um governo verdadeiramente petista, pois "na verdade a sigla era que estava lá", mas boa parte dos seus componentes ofereciam resistência aos processos de participação, ainda que tivessem se filiado ao partido de última hora. Muitas proposições e decisões, segundo nos informou "Pit bull" eram engavetadas pelos secretários. Assim, ainda que o ex-prefeito aparentemente tivesse boas intenções em relação à participação popular, havia problemas entre gestores e técnicos, seja por haver uma certa distância ideológica e política (fundamentalmente em relação ao compromisso com a participação popular), seja por que eram recém-chegados e não conheciam a realidade local. *In*: CARNEIRO, Vanilson. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015.

⁴⁵⁰ O segundo mandato da ex-prefeitura de Laranjal do Jari, Euricélia Cardoso, iniciado em 2009, foi bastante conturbado, especialmente a partir de 2011. Denúncias de improbidade administrativa e desvios de recursos passaram a fazer parte da vida política local. Via de consequência, a campanha eleitoral de 2012 transformou-se numa verdadeira batalha, em que o tema da corrupção era recorrente. Neste pleito a ex-gestora conseguiu bancar a eleição de um prefeito de sua base de apoio (ex-vereador Zequinha Madereiro). Contudo, o novo prefeito ficou poucos meses no cargo, sendo cassado em razão de crimes eleitorais. Como o segundo colocado também não poderia assumir o cargo por estar impedido legalmente, acabou assumindo o terceiro colocado (que está no cargo até o momento). Em 2013, a ex-prefeita foi presa em uma operação da Polícia Federal (Operação Citrus), motivada por envolvimento em crimes de desvios de recursos federais da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Todos esses episódios vêm criando um clima de constante instabilidade política no município e apoiadores de cada frente política acreditam que ficarão à frente da prefeitura, já que várias ações judiciais estão em andamento. Cf: PORTAL G1. *Ex-prefeitos presos no Amapá são denunciados por desvio de dinheiro*. 2014.

mencionados possuiriam relação com o plano, pois se referem a obras que teriam sido demandadas e tornadas possíveis pela agora existência da norma⁴⁵¹.

Os movimentos sociais, por sua vez, também foram afetados ao longo do processo que resultou na ineficácia das promessas contidas nas normas. Um dos aspectos mais marcantes tem sido o crescente sentimento de descrença na política que afeta de forma decisiva dinâmicas que demandam maior envolvimento da cidadania em processos decisórios, como o são os mecanismos de participação popular. A demora em se produzir resultados para problemas urgentes e até a desconsideração de decisões e acordos efetivados com lideranças, por exemplo, têm contaminado a crença da comunidade em geral nas possibilidades e na necessidade desses processos. Via de consequência, tem sido cada vez mais difícil (e constituído um verdadeiro desafio) mobilizar cidadãos e cidadãs para a participação.

Lideranças tanto de Parauapebas quanto de Laranjal do Jari, ao ratificar essa constatação,⁴⁵² mostraram-se preocupados com o que isso poderá significar para cidade e usam o exemplo da ineficácia do PDP local respectivo para reforçar o entendimento de que, sem uma dose de pressão popular, os governos locais

⁴⁵¹ Há várias obras que envolvem recursos federais que estão paralisadas na cidade. Dentre as mais importantes há a ponte sobre Rio Jari, que segundo o Antonio Enfermeiro, que à época foi vereador de oposição ao governo, já envolveu investimentos de mais de R\$ 30 milhões. Ele denuncia que o município nunca recebeu tantos recursos federais como naquele período, mas que os resultados "não apareceram". Já o vereador Lucivaldo Nobre, à época também vereador de oposição, reconhece que houve aumento significativo de repasses de recursos federais, a título de investimentos para o município, mas que as obras só começavam e não terminavam. Esse cenário pode ser completado com o fato de que a principal motivação para a prisão da ex-prefeita Euricélia Cardoso, ocorrida em 2013, foram desvios de recursos de convênios com a FUNASA, envolvendo a construção de obras de saneamento básico no município. Investimento que somente foi tornado possível após a aprovação e implementação de um plano diretor na cidade. In: SOUZA, José Antonio Barros de. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015; NOBRE, Lucivaldo. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

⁴⁵² Seu Trindade, do bairro Santarém em Laranjal do Jari, afirma que há uma enorme dificuldade para se fazer qualquer tipo de mobilização e a principal razão é que o povo está "desacreditado". Ele afirma que as pessoas já se sentem muito enganadas, pois já lhes foi prometida muita coisa, elas esperaram que o poder público o fizesse e nada aconteceu, aí "o povo vai ficando entristecido... frustrado". Atualmente é praticamente impossível mobilizar pessoas para qualquer evento, pois quando as pessoas percebem que se trata de algo ligado "a políticos" elas dizem que não vão, pois não querem perder o seu tempo. Para conseguir fazer algo desse tipo, seria preciso usar de estratégias, tais como "fazer uma feijoada", realizar "um passeio" e lá no local então, você "faz a surpresa" e trata do que tem que tratar; pois "se não for assim, não funciona". O senhor Gil Neto da Silva, liderança de Rio Verde, um dos primeiros bairros de Parauapebas, opinou no mesmo sentido, afirmando que pra mobilizar vem sendo cada vez mais difícil, que "o pessoal perdeu a credibilidade" (sic), que "as coisas demoram a acontecer", pois "a burocracia é muito grande" e "o povo quer ver alguma coisa". Em razão disso, é cada vez mais difícil mobilizar e conseguir levar pessoas para reuniões e eventos atualmente. In: TRINDADE, 2015; SILVA, Gil Neto Ferreira da. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015.

ficam livres para atuar conforme seus interesses (políticos e econômicos). Assim, qualquer pretendido avanço, sempre irá demandar o envolvimento direto das populações locais.

Essa crença pode ser reforçada por parcas experiências que resultaram em alguma consequência prática em relação às medidas discutidas e aprovadas nos 02 (dois) planos diretores. Em Palmares I, por exemplo, um aglomerado urbano resultante de uma vila agrícola de assentamento do INCRA em Parauapebas, algumas obras de infraestrutura viária e de equipamentos urbanos foram desencadeadas após intensas mobilizações dos habitantes locais, ameaçando, inclusive, paralisar as atividades da empresa Vale. Essas mobilizações ocorreram cerca de 03 (três) anos após a aprovação do plano diretor e foram protagonizadas por moradores de um local onde aquele processo participativo ocorreu de forma muito intensa.⁴⁵³ Contudo, de um modo geral, pairou uma grande apatia por parte dos movimentos sociais no período compreendido entre a implementação da norma até o ano de 2011.

Há indicações claras que apontam para um futuro com dificuldades nessa seara. Em Parauapebas, a gestão municipal considera que a participação popular, nos moldes em que tem sido compreendida classicamente é inviável, seja porque as pessoas não demonstram mais tanto interesse em participar, seja porque os processos arrastam-se por longos períodos e ameaçam comprometer o andamento de determinadas políticas públicas. A solução (que já vem sendo implementada), seria reduzir o alcance do processo e torná-lo uma espécie de "consultas em assembleias" com lideranças comunitárias que frequentemente atendem aos chamados e "participam"⁴⁵⁴. Já em Laranjal do Jari, membros da atual gestão

⁴⁵³ Evaldo Fidelis, atual presidente da Associação de Moradores de Palmares I e que foi participante ativo na comunidade nos anos após a aprovação do Plano Diretor de Parauapebas, informou que em 2009, após perceberem que as medidas previstas na norma não iriam "sair do papel", promoveram intensa mobilização e obrigaram os representantes da gestão municipal (e da própria empresa Vale) a "sentarem" com a comunidade e elencarem algumas obras a serem implementadas no local, pois o povo "já não aguentava mais". Na sua opinião, "se todo o município tivesse feito isso e dado uma sacudida, talvez o projeto tinha (sic) deslanchado". In: FIDELIS, Evaldo. Entrevista concedida ao autor. Parauapeba, junho. 2015.

⁴⁵⁴ Simonia Caetano, nos explicou que esse "novo formato de participação" foi adotado após várias tentativas sem sucesso de promover a participação e envolvimento da população com processos de tomadas de decisão relativas a dinâmicas de planejamento participativo. Ratificando que a grande proporção de população flutuante constituiu a grande razão explicativa dessa falta de interesse da população, argumentou que a alternativa encontrada "foi induzir" a participação, na forma de reuniões menores e bem mais rápidas, em que se faz consultas à população. Essa teria sido "a dinâmica que mais funcionou". In: CAETANO, 2015.

municipal informam que no ano de 2012 ocorreu uma revisão do Plano Diretor, contudo, praticamente a totalidade das lideranças comunitárias entrevistadas informou desconhecer e que, por conseguinte, não foi convidada/mobilizada para esse novo processo⁴⁵⁵.

Outro fator que implicou sérias dificuldades para tentativas de mobilizações, principalmente em Parauapebas (sendo recorrentemente mencionado pelas lideranças comunitárias), é um certo sentimento de "não pertencimento à cidade" por parte de uma grande proporção dos residentes; ou seja, boa parte da população não demonstra muito interesse em participar e discutir aspectos relativos às políticas públicas locais, visto que não se sentem, efetivamente, membros daquela "comunidade"⁴⁵⁶. Além do mais, há grande dificuldade em mobilizar trabalhadores engajados no projeto da Vale (diretos ou indiretos), em razão de estarem ocupados ou cansados, após uma longa jornada diária de trabalho⁴⁵⁷.

Esses aspectos encontram justificativa na dinâmica imigratória e percepção que esses habitantes possuem do local. Conforme afere boa parte das lideranças entrevistadas, essas pessoas dirigem-se para o local em busca de trabalho e para acumular recursos financeiros que são enviados para suas famílias que

⁴⁵⁵ Foram mapeadas 10 lideranças sociais de Laranjal do Jari para serem entrevistadas a respeito da elaboração e dos desdobramentos do Plano Diretor da cidade (1 representante do segmento empresarial, 1 representante do maior sindicato da região e 8 lideranças comunitárias (uma de cada Região Administrativa). Das 10 lideranças, foram entrevistas 9. Todas tiveram conhecimento e, com exceção do representante do sindicato entrevistado (Sintracel), também participaram diretamente do processo de elaboração (original) do plano diretor da cidade ocorrido em 2006 e aprovado em 2007. Já em relação a revisão do plano, dos entrevistados, 1 disse que soube e participou do processo de revisão, 1 não mencionou e 7 disseram não terem sido convidados e nem terem tido conhecimento a respeito da revisão do plano diretor da cidade, ocorrida em 2012.

⁴⁵⁶ Essa é uma impressão já destacada por Simonia Caetano, mas é também recorrente nas entrevistas de lideranças comunitárias, ao relatar que, dentre as grandes dificuldades para, atualmente, realizar alguma espécie de mobilização na cidade, tem sido a "falta de ligação" e "sentimento de pertencimento à cidade". Assim, dentre outros, Evaldo Fidelis, enfatiza que há crescente dificuldade para mobilizar, pois, na sua opinião a maioria da população "são imigrantes e às vezes o cara não tem a responsabilidade social, [...] poucos por não acreditar em questões políticas", "[...] não sente (sic) uma ligação direta com a sociedade [...]". Já o senhor Augusto, destaca que a falta de unidade na área urbana é uma problema que impõe grandes dificuldades. Diferentemente da zona rural, Augusto afirma que, na zona urbana "cada um quer cuidar (apenas) do seu território" e não se preocupa muito se há problemas com os de seus vizinhos. *In*: CAETANO, 2015; FIDELIS, 2015; PINHEIRO, 2015.

⁴⁵⁷ Evaldo Fidelis, destaca que além do fato de que é grande a incidência de pessoas com parco sentimento de pertencimento à cidade, há ainda o fato de que há uma grande proporção de pessoas que está envolvida nas atividades da empresa Vale, que ocupa praticamente o dia inteiro dessas pessoas (ou compromete-se o dia, descansando, quando trabalham a noite) e que, ao final de um dia exaustivo de trabalho, é muito difícil atrair ou convencê-los a participar de uma dinâmica participativa para discutir aspectos da cidade. *In*: FIDELIS, 2015.

habitam em outros locais. Além do mais, é muito provável que os "altos e baixos" desses empreendimentos - com constantes quedas nos preços das *commodities* no mercado internacional, provocando retrações (ou mesmo paralisações) nas atividades - sejam absorvidos pelos trabalhadores de uma forma que revele um caráter temporário/transitório desse tipo de economia⁴⁵⁸, incapaz de despertar um sentimento de maior perenidade e estabilidade, seja em relação ao grande empreendimento, seja em relação à cidade em si.

Por sua vez, há um patente ressentimento por parte das lideranças entrevistadas em relação ao que julgam ter sido as reais pretensões das gestões municipais, ao terem promovido dinâmicas participativas como os PDPs e o motivo de não terem sido efetivamente encaminhadas as políticas demandadas. De um modo geral, lideranças e vereadores de oposição acusam os gestores de usarem o processo apenas para promoverem seus governos e para apresentarem-se como próximos à população. Contudo, ao final do processo e após terem obtido suas reeleições, os objetivos e os pretensos compromissos democráticos sumiram dos discursos e das ações de governo; pois, nas suas impressões, os governos não gostariam realmente de ver seus passos sendo monitorados e ser sujeitos à interferências nas "escolhas" de suas "prioridades".⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ Como já vimos, o empreendimento de celulose no vale do Jari já passou por 03 (três) grandes paralisações em suas atividades, resultantes de incêndios ocorridos na usina de força (geração de energia) da fábrica e em decorrência de problemas financeiros. Já a companhia Vale, embora apresente uma vida financeira mais estável, registrando bons resultados após a sua privatização em 1997, no bojo de inúmeras aquisições de mineradoras no Brasil e no mercado internacional, vem sofrendo as consequências da crise financeira mundial de 2008. O principal impacto tem sido a queda no preço da sua principal *commodity*. A tonelada de minério de ferro, que chegou a ser negociada por cerca de US\$ 130, caiu para cerca de 50 US\$ em 2015. No local, a população, e principalmente, o segmento comercial demonstram-se preocupados com o crescimento dos rumores de mais demissões e demais medidas restritivas mirando diminuir os custos de produção da empresa.

⁴⁵⁹ O ex-vereador Wanterlor, afirma que o governo do PT pecou por não demonstrar que tinha um efetivo interesse em implementar políticas inovadoras e progressistas pois, em relação aos instrumentos de participação "não houve vontade política por parte do governo Darci, de seu corpo técnico, dos secretários dele para que isso fosse pra frente". Avalia que o governo acabou "caindo na mesmice". De forma similar a ex-vereadora Professora Francis Angela, afirma que o governo era inexperiente e faltava organização nesses processos, sendo que muita coisa era feita pra "dar uma satisfação", mas com pouca efetividade e continuidade. Sobre a possibilidade de compartilhamento de poder, a professora afirmou que muita coisa existe apenas no papel, mas que "governo nenhum quer se submeter [...] compartilhar [...] e vão protelando". Em Laranjal do Jari, a impressão é similar. O ex-vereador Antonio Enfermeiro afirma que o grupo político à frente da prefeitura não "tinha nenhuma vontade de tirar aquilo (previsões) do papel", pois seus movimentos constituíam uma espécie de "encenação". O seu Reinaldo (liderança do bairro central) concorda que havia receio do poder público em compartilhar poder e seu Trindade (liderança do bairro Santarém) afirmou que a ex-prefeita nunca chamou as entidades, após a aprovação da norma, para

Por fim, há a possibilidade de que muitas lideranças tenham sido cooptadas por agentes políticos locais (gestores e parlamentares), através de mecanismos como a realização de convênios com o poder executivo, com a intermediação de parlamentares (especialmente no caso de Parauapebas, onde há valores significativos disponíveis para cada vereador, na forma de emenda parlamentar) ou na forma de empregos para as lideranças e/ou familiares. Para esclarecer esse aspecto, inquirimos cada entrevistado a respeito, contudo, de forma geral, as lideranças comunitárias negaram que tenha ocorrido. Já alguns parlamentares de oposição afirmaram que é provável ter ocorrido, seja pela ligação de proximidade e pelas "facilidades" que muitos aparentavam possuir com as respectivas gestões, seja por que houve considerável perda de vigor na atuação de inúmeras entidades.⁴⁶⁰

Já a postura dos grandes empreendimentos em relação as políticas de aprofundamento da democracia que visem assegurar mais justiça e igualdade nas cidades, pode ser resumida como sendo dúbia. Assim, podem promover ações esporádicas, aparentemente bem intencionadas, contudo, tendo como pano de fundo uma lógica de marketing da empresa. São expressões claras dessa lógica as políticas paliativas da então Fundação Orsa em Laranjal do Jari, que vem sendo denunciada por sindicalistas como uma nova forma de realizar os objetivos econômicos da empresa, de se constituírem em "maquiagens" ou inexistirem de fato⁴⁶¹. Por sua vez, ainda nesse primeiro aspecto, podem também assumir a

discutir a implementação das previsões nela contida. In: BANDEIRA, Wanterlor. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015; REZENDE, Fracisângela. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015; BARROS, 2015; LOBATO, Reinaldo Estevão. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015; TRINDADE, 2015.

⁴⁶⁰ Em Parauapebas, o ex-vereador Wanterlor avalia que ao efetivar um convênio com o poder público, as entidades acabam criando algum tipo de relação de dependência e que isso não é bom para o município e nem para o parlamento, pois as entidades acabam preocupando-se com as minúcias dos convênios e em manter cordiais relações com quem indicou a emenda e com quem "paga" e que ela "não vai enfrentar, não vai pra o enfrentamento com o governo". Em Laranjal do Jari, o ex-vereador Antonio Enfermeiro, diz desconfiar que tenha havido sim cooptação por parte do poder público, pois algumas entidades tinham muita "facilidade com o poder público" e o ex-vereador Lucivaldo Nobre, afirma que muitos conselhos acabam deixando de atuar quando passaram a ter uma relação (de emprego) com poder público. In: BANDEIRA, 2015; SOUZA, 2015; NOBRE, 2015.

⁴⁶¹ O senhor Ivanildo Uchoa, atual presidente do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias de Papel Celulose dos Estados do Pará e Amapá (SINTRACEL), o principal sindicato do vale do Jari e que incorpora os trabalhadores da empresa Jari, avalia que a empresa pode e deveria fazer muito mais pela cidade de Laranjal do Jari e que a Fundação Jari (antiga Fundação Orsa), não faz o que anuncia em suas "propagandas"; na verdade, a fundação seria apenas "de fachada". Afirma que as atividades da fundação carecem de transparência e que o sindicato nunca teve qualquer

forma de medidas compensatórias determinadas em transações judiciais ou como respostas esporádicas a movimentos de pressão; como aqueles organizados por moradores de locais afetados pelo empreendimento da Vale, em Parauapebas.

A outra forma assumida pode ser a total descon sideração da conflituosa realidade política e das dificuldades sociais e econômicas locais, alegando que já cumprem suas obrigações legais e não possuem outra responsabilidade. Embora manifestações de ambos aspectos tenham sido visíveis em ambas as cidades, esta última faceta tem sido a mais frequente, pois demonstra-se conveniente para os objetivos daqueles empreendimentos; afinal de contas, a despeito de resultarem em alguns pequenos inconvenientes, essa situação é bastante cômoda, pois seus negócios seguem reproduzindo-se sem obstáculos decisivos.

Essa conjugação de fatores constituiu um círculo vicioso e um ambiente altamente nocivo para que uma norma com promessas tão ambiciosas, como as contidas nos planos diretores em questão, pudessem vir a ser materializadas. Assim, a despeito de ter havido um processo de elaboração com participação popular e ter resultado em normas que espelhavam o novo ambiente institucional da política urbana brasileira, a realidade política de cada uma das 02 (duas) cidades, com suas contradições e limitações, revelara um obstáculo de difícil superação, apontando, inclusive, para a continuidade desse ambiente a médio prazo.

Embora os 03 (três) grandes atores nesse processo de conformação do espaço urbano, com grande interesse nos desdobramentos dos planos diretores elaborados em 2006 e 2007, tenham sido afetados de forma diferente ao longo do processo, os impactos acabaram resultando numa realidade comum em relação às expectativas nutridas quanto aquelas normas, ou seja, redundaram em frustração e provocaram a sua ineficácia. Por sua vez, embora algumas destas sejam dificuldades que muito provavelmente se materializem em cidades brasileiras localizadas em qualquer região do país, é também plausível aferir que muitas são próprias das cidades amazônicas e somente podem ser bem compreendidas,

oportunidade de influir nas decisões tomadas pela organização. A fundação atuaria movida por uma lógica de marketing, mirando melhorar a imagem do empreendimento junto aos investidores e clientes internacionais do seu produto. Nesse sentido, denuncia o sindicalista, "a empresa faz um marketing lá nos EUA, onde ela vende a sua produção [...] mas, na verdade, é coisa de fachada mesmo". In: UCHOA, Ivanildo. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

quando se agregam às análises as suas características físicas, sociais, econômicas e políticas.

Um outro aspecto que chama a atenção é que os 03 (três) atores possuem condições e apoio institucional bastante diferenciados quando se trata de buscar criar o ambiente desejável para que seus interesses sejam viabilizados. Assim, por exemplo, os grandes empreendimentos, quase sempre negociando diretamente com as mais altas instâncias de poder do país, têm viabilizado os seus interesses de forma eficaz (conseguindo articular incentivos fiscais, linhas de crédito especiais, licenças e privatização, por exemplo). Isso contrasta gritantemente com as condições oferecidas para os movimentos sociais e para as instâncias estatais locais (quando necessitam de financiamento para dar continuidade a elaboração de normas ou de políticas públicas urbanas e sociais, por exemplo).

Por sua vez, não podemos deixar de constatar que essa situação de paralisia institucional e de ineficácia normativa, é conveniente para alguns dos atores envolvidos no processo, na medida em que ajuda a materializar interesses. O principal deles, como já destacamos, são os grandes empreendimentos econômicos locais, principalmente porque o cenário social e econômico consolidado nos municípios, além de não representar significativas ameaças para que as suas atividades sigam ocorrendo, também as torna mais viáveis economicamente, seja por não resultar em maiores desembolsos com demandas sociais, seja por ajudar a manter e reproduzir parte majoritária de sua mão-obra.

Há ainda outros interesses econômicos e institucionais que também beneficiam-se dessa condição de ineficácia normativa. Destacaríamos, por exemplo, os setores economicamente mais abastados que residem nas regiões melhor dotadas de infraestrutura urbana (os que podem ser considerados como membros de uma classe média) e os que são proprietários de pequenos e médios empreendimentos econômicos locais, principalmente em Parauapebas, onde a economia é mais dinâmica e a dicotomia da cidade é mais visível. A razão é que dar conta de um conjunto de obras de infraestrutura demandadas em várias áreas da cidade (especialmente as mais deficitárias) e assegurar a democratização das decisões a respeito da destinação de recursos públicos, certamente significaria a diminuição do volume de recursos gastos nas áreas onde habitam e que vem

possibilitando a valorização de seus imóveis e/ou resultando em condições mais confortáveis de moradia.

Outro segmento a ser destacado é a própria esfera estatal, principalmente aquelas dos governos federal e estadual. Afinal, se considerarmos as demandas suscitadas pelos planos setoriais, principalmente as grandes obras de infraestrutura, representaria, no mínimo, um aumento da pressão por parte dos entes municipais por repasses de recursos, pois, como já vimos, os municípios em si não possuem condições financeiras para custear os investimentos necessários. No mesmo sentido, a democratização dos processos decisórios implicaria, ao menos, no fortalecimento das instâncias estatais locais e da cidadania, com o potencial de também aumentar as pressões por maiores investimentos.

Essa combinação de fatores (um Estado local enfraquecido e com alguns de seus cruciais agentes afetados por um ambiente de instabilidade, movimentos sociais com pouco vigor e parca capacidade de mobilização e grandes empreendimentos "assistindo a tudo" em uma "zona de conforto"), constituiu o ambiente político que pairou sobre os atores locais, durante o período em análise. Assim, os que possuíam grande motivação e tinham potencial para desencadear ações políticas e institucionais acabaram sofrendo corrosão em suas potencialidades e aqueles que possuíam reais condições institucionais e financeiras para atuar e provocar mudanças nesse cenário, embora claramente sem a devida motivação, acabaram usando os seus instrumentos e desencadeando suas ações para dar conta de outras prioridades, preferindo deixar "tudo como está" e seguir acumulando riqueza e/ou protegendo seus privilégios e seus negócios. O resultado foi a constituição de um ambiente que vem se reproduzindo, que não apresenta perspectivas animadoras e tem sido altamente deletério para a viabilização daquelas promessas legais analisadas anteriormente, transmutando-se num aspecto decisivo para a ineficácia normativa já atestada, ou seja, impedindo que seja efetiva no sentido de assegurar o direito à cidade aos habitantes locais.

Partindo dessa constatação e da importância da arena política para os resultados aferidos, é crucial aprofundar o entendimento das razões dessa ineficácia. Ou seja, constitui uma sequência lógica, a tentativa de aprofundar o entendimento a respeito dos principais problemas e desafios que se erguem diante dos mecanismos de democracia participativa e os impedem de assegurar o

cumprimento das promessas legais. Esse é o debate que iremos empreender no capítulo seguinte.

5

Os principais problemas e desafios a serem superados pela democracia participativa para assegurar o direito à cidade

Nos capítulos anteriores, demonstramos que o direito à cidade nos municípios pesquisados não vem sendo assegurado, seja sob uma perspectiva utópica, seja sob uma perspectiva normativa. Conforme também pudemos constatar, a urbanização na Amazônia, muito embora possua algumas das características gerais e típicas que marcam esse processo no Brasil e em países em desenvolvimento (protagonizar uma "hiperurbanização", ser marcadamente "dependente" e redundar numa bipartição das cidades, dentre outros); também possui elementos que a particularizam (conforma uma "urbanização desarticulada" que, ao mesmo tempo, reúne características de vários matizes e ocorrem paralelamente, como se fossem processos autônomos e integrados).

Diante desta constatação, há necessidade de mergulharmos na investigação desses processos, na tentativa de identificar as forças impulsionadoras de cada caso e buscar reforço teórico capaz de lançar luzes adequadas a cada fenômeno identificado. É evidente não ser recomendável descartarmos os *insights* trazidos por inúmeros esforços teóricos que possuem como "pano de fundo" realidades históricas e geográficas bem diferentes, afinal, conforme pudemos comprovar, elas ajudam a identificar fenômenos e forças motoras também presentes na urbanização amazônica; contudo, há de se buscar fazer as devidas adequações, bem como a introdução de novas e específicas reflexões, para que, agregando-se ambas as percepções, tenhamos condições de melhor compreender o tipo de urbanização no local.

O esforço empreendido sob essa orientação nos remeteu a confirmação de uma impressão inicial a respeito, ou seja, a de que, embora já tenhamos disponíveis legalmente um conjunto de instrumentos e mecanismos de democracia participativa, estes não vêm conseguindo entregar suas "promessas", pois não há ainda um direito à cidade assegurado; ao mesmo tempo em que ficou evidenciado que a Instituição Participativa analisada (o PDP) não tem sido decisiva para a

melhoria da qualidade de vida das populações locais, o que constitui um aspecto determinante para que o direito à cidade estivesse caracterizado.

Diante desse cenário, uma tarefa imediata e crucial é buscar identificar as principais razões dessa frustração inicial⁴⁶² e a partir daí destacar quais são também os principais desafios a serem superados, para que então, futuramente, possamos construir as condições necessárias a fim de que o mencionado direito seja assegurado.

Deve-se ressaltar não haver, no momento, como assegurar que tão somente uma "limpeza do terreno" para que as atuais normas, adquirindo eficácia, sejam capazes de assegurar o direito à cidade. Isso importaria em tratar o conjunto de previsões (com destaque para os principais instrumentos democratizantes e asseguraadores de direitos) como uma espécie de programa para alcançar aquele intento. Afinal, é plausível supor que mecanismos e políticas adicionais devam ser necessários para a materialização de um projeto de tamanha envergadura. Contudo, diante do cenário em que se encontram as cidades, a tarefa emergencial é tornar efetivas as previsões já oficialmente em vigor e ainda inefetivas.

Portanto, a discussão que seguiremos empreendendo terá como um dos seus pontos centrais, o debate acerca das razões explicativas da ineficácia (inicial) das normas analisadas. Neste momento, antes de avançarmos, tanto por razões didáticas, quanto para definirmos alguns contornos teóricos e conceituais de aspectos que serão recorrentes neste capítulo, é pertinente traçarmos breves considerações a respeito da chamada "eficácia da norma".

Não resta dúvida de que as principais conclusões (que vimos esboçando até o momento) demonstram que nossa pesquisa incide também sobre um dos temas mais polêmicos e fundamentais do direito contemporaneamente, ou seja, sobre a chamada eficácia da norma jurídica. Este constitui um aspecto do fenômeno jurídico que já redundou em preciosas reflexões de grandes filósofos e sociólogos do direito, mirando destacar o que seja exatamente isto e como relaciona-se com outros aspectos componentes do fenômeno jurídico.

⁴⁶² Evitamos falar em "fracasso" e preferimos tratar como uma "frustração inicial", afinal de contas, trata-se de um processo aberto, pois a legislação atinente está em pleno curso e pode ser considerada ainda recente, seja porque a norma nacional que a impulsionou foi promulgada apenas em 2001 (Estatuto da Cidade), seja porque os planos diretores das duas cidades foram implementado apenas em 2006 e 2007, como vimos.

Norberto Bobbio nos ajuda a compreender que o fenômeno jurídico compreende 03 (três) aspectos fundamentais: a justiça, a validade e a eficácia. Cada uma delas dá nascimento a uma perspectiva própria do direito e seriam independentes umas das outras. Afinal, diante de qualquer norma jurídica, quando procedemos sua análise podemos impor 03 (três) questionamentos: se é justa, se é válida e se é eficaz⁴⁶³.

Da primeira questão (justiça) cuidariam essencialmente os filósofos do direito, abordando aspectos relativos ao que seria mais adequado, em âmbito mais abstrato, enfrentam questões relativas à "justificação do sistema jurídico atual; busca dos melhores princípios de organização social; relações entre o direito e moral e entre normas positivas e ideais de justiça; relações entre o direito e a 'verdade'"⁴⁶⁴. Já o segundo aspecto (validade), desperta mais a atenção de quem lida com a norma cotidianamente e quase sempre de forma profissional, ou seja, quem tenta buscar "identificar as normas válidas; buscar o sentido de cada elemento do ordenamento jurídico; solucionar os problemas de colisão entre normas e adaptá-las aos problemas concretos"⁴⁶⁵. Por fim, o terceiro aspecto (eficácia) constitui um campo de atuação da sociologia do direito em que se busca compreender o direito em seu desdobramento concreto no cotidiano, investigando a sua "facticidade", a sua "realidade social"; ou seja, de que forma normas previstas de forma abstrata são recebidas, influenciam e (se) chegam a alterar/interferir na vida daqueles que são considerados os "destinatários da norma jurídica"⁴⁶⁶.

A despeito das contestações feitas a essa sua percepção, especialmente no que diz respeito a alegada autonomia que haveria entre cada um dos aspectos destacados, a definição de Bobbio traz uma importante contribuição para pesquisas como a que estamos empreendendo, ao mesmo tempo em que situa os tipos de questionamentos, para os quais estamos delineando alguns veias explicativas, no âmbito das atividades e tarefas estipuladas à sociologia

⁴⁶³ BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. São Paulo: Edipro, 2001.

⁴⁶⁴ SABADELL, Ana Lúcia. *Manual de sociologia jurídica: introdução a uma leitura externa do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 62.

⁴⁶⁵ Idem.

⁴⁶⁶ Idem.

jurídica⁴⁶⁷. Por sua vez, essa disciplina, enfrentando a temática em questão, vem estipulando alguns critérios para aferi-la.

Assim, passaram a povoar as discussões sobre eficácia normativa, questionamentos como: se há alguma repercussão social da norma; se a mesma é respeitada por seus destinatários e em não o sendo, se há atuação punitiva do Estado para torná-la efetiva, em caso de descumprimento; se determinadas normas, com o formato de que se reveste, é adequada a cumprir o seu propósito; se há condições instrumentais para tornar possível o seu cumprimento (informação, correção técnica, estudos técnicos preparatórios, capacidade dos operadores do direito, dentre outros); e, se o contexto social em que a norma busca eficácia é favorável ao seu alcance (participação social, coesão social, consonância com dinâmica política e adequação cultural)⁴⁶⁸.

Um outro aspecto atinente ao tema, é a classificação das normas, de acordo com a sua eficácia. Preliminarmente, deve-se fazer uma distinção entre a eficácia jurídica e a eficácia social. A primeira, constitui mais uma potencialidade em produzir efeitos práticos, estando relacionada com a possibilidade em ser aplicável e exigível, assim, constitui uma qualidade que a coloca apta a produzir efeitos. Já a segunda diz respeito ao seu reconhecimento e seu efetivo cumprimento, ou seja, a realização de seus objetivos, redundando no cumprimento de sua função social⁴⁶⁹.

As normas, segundo a clássica lição de José Afonso da Silva, podem ser divididas quanto a sua eficácia em 03 (três) grupos: 1) de eficácia plena; 2) de

⁴⁶⁷ O jurista brasileiro Miguel Reale é dos críticos da abordagem feita por Bobbio, especialmente no que diz respeito ao entendimento de que cada um dos aspectos destacados constituiriam um ramo independente. Essa noção não condiz, segundo Reale, com o direito real, ou seja, como ele se desdobra no dia-a-dia, afinal de contas, os aspectos interagem e precisam ser tratados como distintos, mas também inseparáveis. Se não for tratado dessa forma, pode-se acabar tratando aspectos que vivem a interagir, de forma isolada, valorizando-se ademais uma faceta, em detrimento de outras e construindo teorias que supervalorizam um dado aspecto em detrimento de outros, o que é prejudicial ao bom entendimento do que seja efetivamente o fenômeno do direito. Já o entendimento de que os problemas relativos a eficácia da norma residam na esfera de atuação da sociologia jurídica, acaba sendo muito mais resultante de um esforço da sociologia jurídica, a partir da caracterização do direito como aquela feita por Bobbio. Todavia o filósofo (que entendia serem os três ramos de preocupações, atividades da alçada da filosofia do direito), ratifica esse entendimento, afirmando que, no que diz respeito a reflexão sobre a eficácia, resultariam "indagações de caráter histórico e sociológico. Daí nasce aquele aspecto da filosofia do direito que conflui para a sociologia jurídica". Cf, BOBBIO, Norberto, 2001; REALE, Miguel, 1999.

⁴⁶⁸ SABADELL, Ana Lúcia, op. cit., p. 62 et seq.

⁴⁶⁹ WELSCH, Gisele Mazzoni. *A eficácia jurídica e social (efetividade) das normas de direitos fundamentais*. Datadez, n. 38, Jun., 2007.

eficácia contida e 3) de eficácia limitada. No primeiro grupo incluem-se normas que têm possibilidade de produzir todos os efeitos visados imediatamente a sua entrada em vigor; o segundo também é composto de normas que, embora já possam ser imediatamente aplicadas, há dependência de "meios e conceitos" que a limitam e condicionam a certas circunstâncias; o terceiro grupo é composto de normas que não estão aptas a produzir todos os seus efeitos com a sua simples entrada em vigor, mas necessitam de complementações, quase sempre previstas para serem feitas pelo legislador ou por órgão estatal.

Embora essa categorização seja feita para e com base nas normas constitucionais, os critérios são plenamente aplicáveis para a análise de outras espécies de normas e, com mínimas adaptações, podem nos socorrer na discussão a respeito dos planos diretores em questão e às respectivas normas por ele demandadas, por exemplo.

Tendo como base algumas das considerações destacadas, buscaremos neste capítulo final identificar e analisar as razões da frustração inicial, ou seja, da ineficácia das leis em análise, especialmente das normas que vimos dando destaque (as que prevêem mecanismos de democracia participativa, como meio para assegurar o direito à cidade). Nossa estratégia é buscar identificar razões explicativas dos problemas existentes e, a partir de então, extrairmos quais sejam os principais desafios a serem superados, ou seja, medidas que se impõem de imediato como consequência das dificuldades ressaltadas e que precisam ser suplantadas, mirando assegurar a efetividade das previsões legais, como uma condição determinante na direção de assegurarmos o direito almejado.

Como já destacamos, a discussão dará destaque para as normas locais, ou seja, para os planos diretores; afinal, como vimos no capítulo anterior, essas normas constituem uma espécie de amarramento final e materializam, nas cidades, políticas, garantias e mecanismos democratizantes previstos tanto no plano constitucional, quanto em lei federal (Estatuto da Cidade). Assim, é possível, na prática, encontrar naquelas normas, a maioria das conquistas e garantias asseguradas na seara legal urbanística. Essa foi a estratégia que adotamos para a análise feita no capítulo anterior e adotaremos uma estratégia similar neste seguinte.

Porém, o direito à cidade vem sendo discutido também sob uma perspectiva mais utópica, resultando em um conjunto de características definidoras do instituto e em critérios, procedimentos e condições tidos como necessários para a sua materialização. Assim, é necessário também lançarmos um olhar, sob essa perspectiva, para a problemática que estamos nos estabelecendo neste capítulo. Visto que, sob esse viés, os problemas destacados e os desafios a serem superados para assegurar o direito, revestem-se também de características próprias, pois trata-se de uma dimensão particular e que não coincide com a anterior. Muito embora devam interagir e se autoinfluenciar.

A análise que faremos a seguir é diretamente embasada e resultante das discussões anteriores, ou seja, consideramos todas as etapas que já trilhamos até este ponto do trabalho. Partimos da primária definição de alguns conceitos norteadores da temática (direito à cidade, democracia participativa e urbanização na Amazônia), adentramos nas discussões a respeito das principais etapas desenvolvimentistas na região, com especial destaque para os desdobramentos que se materializaram nas 02 (duas) cidades elencadas e chegamos nas inquirições que resultaram na conclusão de inexistência de um direito à cidade assegurado em ambas. Assim, partindo-se dessa visão panorâmica, os problemas e desafios foram sendo extraídos na medida em que determinados fatos e fenômenos revelaram-se como obstáculos determinantes para o alcance do direito à cidade, por meio da democracia participativa.

Para dar conta desta tarefa, dividiremos a abordagem em 02 (dois) grandes momentos, seguindo uma lógica que vimos traçando na reflexão sobre o temática. Assim, num primeiro buscaremos destacar os problemas e desafios sob uma perspectiva normativa. Tendo como referência os planos diretores das cidades em análise, faremos ainda uma subdivisão da discussão em 04 (quatro) subgrupos: 1) viés institucional, em que buscaremos ressaltar as dificuldades oriundas de problemas ligados a insuficiências e precariedades dos arranjos institucionais promovidos na esfera estatal e na própria sociedade civil; 2) viés econômico, em que buscaremos destacar problemas ligados as particularidades da economia local e do processo/modelo de desenvolvimento em curso nas cidades; 3) viés geográfico, em que buscaremos destacar problemas oriundos das particularidades do processo urbanizatório ocorrido na região amazônica e mais especificamente,

sob um contexto de localidades que sofrem a influência de um grande projeto econômico; e, 4) viés político, em que buscaremos analisar as condições políticas locais que possam ter desmotivado ou mesmo desmobilizado e obstruído a constituição de um ambiente favorável e impulsionador tanto da participação política, quanto da garantia de implementação de políticas públicas de cunho progressistas.

O segundo momento será dedicado a efetuar esse debate sob uma perspectiva mais utópica do direito à cidade. A referência para a discussão serão as reflexões feitas pelos segmentos acadêmicos/intelectuais, notadamente aquelas já destacadas no primeiro capítulo, bem como as demandas desencadeadas pelos movimentos sociais que militam no segmento das políticas urbanas. A estratégia é destacar as particularidades dos obstáculos que se erguem nessa dimensão e, ao mesmo tempo, demonstrar como ela interage, podendo influenciar e ser influenciada pela perspectiva anterior. Faremos também uma subdivisão em 03 (três) subgrupos: 1) econômico; 2) político e 3) cultural.

Os possíveis adendos, ou seja, proposições adicionais que julgarmos poderem corroborar com o propósito de ver materializado o direito à cidade, serão destacados à medida que a discussão avançar e em cada respectivo tópico.

5.1

Problemas e desafios sob uma perspectiva normativa

A despeito de haver diversificada e ampla discussão a respeito dos benefícios de mecanismos de democracia participativa para aspectos como o aprimoramento da democracia, o fortalecimento de instituições, o ganho em termos de legitimidade, incremento do sentimento de pertencimento a uma comunidade política e mesmo de positivos impactos psicológicos para grupos de participantes e para os indivíduos em si⁴⁷⁰; em razão das especificidades de nossa análise, interessa destacar os seus aspectos que corroboram ou limitam os impactos para o incremento do bem-estar e da melhoria da qualidade de vida dos habitantes, ou seja, que corroboram para o alcance do direito à cidade.

⁴⁷⁰ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992; Idem. *Participatory democracy revisited*. 2012; HILMER, Jeffrey. *The state of participatory democratic theory*. 2010.

Nesse sentido, há praticamente um consenso em meio à literatura que vem se aprofundando na temática da participação popular de que os arranjos institucionais são decisivos seja para a sua ocorrência, seja para que consigam obter algum êxito. Assim, aspectos como as condições políticas locais, considerando os segmentos sociais e seus arranjos políticos; o vigor ou a retração dos movimentos sociais; as próprias particularidades dos arranjos institucionais de uma dada IP; e, o grau de obrigatoriedade e os respectivos mecanismos que pressionam para a sua ocorrência; são alguns dos principais aspectos que estão envolvidos quando este tema está à mesa de discussão.

Analisando as condições de surgimento de algumas IPs brasileiras, dentre as quais as Instituições de Ratificação Pública (em que a elaboração do PDP é sua maior manifestação), as particularidades de sua realização e, buscando veias explicativas de seu êxito ou insucesso em cidades brasileiras, Avritzer destaca as vantagens e a necessidade de haver boas condições em meio a sociedade civil e a sociedade política. Um outro aspecto, e com uma direta relação com os processos de elaboração dos PDPs, é a estreita relação que poderá haver com alguns órgãos judiciais, uma vez que há obrigatoriedade legal para sua realização e contemplação de um conteúdo mínimo da norma resultante⁴⁷¹.

Com um objetivo similar Briam Wampler & Stephanie McNulty ressaltam que para haver uma compreensão mais abrangente das IPs, suas potencialidades, sucesso e insucessos, é necessário determinar o contexto em que surgem e as condições estabelecidas para sua reprodução. Assim, haveria 03 (três) aspectos decisivos, na medida em que estabelecem o cenário que pode impulsionar ou frear o desenvolvimento da participação popular nas IPs, quais sejam: 1) a formação estatal, que para as particularidades de nossa pesquisa incluiriam aspectos como federalismo, descentralização e partidos políticos; 2) a sociedade civil, em que é crucial identificar se há espaço para deliberação pública, a relação histórica que mantém com o Estado e que segmentos são mais ativos e organizados; e, 3) o ambiente econômico, em que interessa determinar em que condições econômicas dado processo é constituído⁴⁷² e as efetivas condições para

⁴⁷¹ AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. John Hopkins University Press: Maryland, 2009.

⁴⁷² MCNULTY, Stephanie L. & WAMPLER, Brian. *Does Participatory Governance Matter? Exploring the nature and impact of participatory reforms*. 2011.

atacar os problemas identificados e implementar as medidas elencadas por segmentos participantes⁴⁷³.

Esses elementos, adensados pelas informações e discussões empreendidas nos capítulos anteriores e, ainda, a visita *in loco* em ambos os municípios (oportunidades únicas em que nos foi possível vivenciar por algumas semanas as realidades locais e realizar entrevistas com habitantes das cidades que tiveram algum envolvimento seja na elaboração dos PDPs, seja nos seus desdobramentos nos anos seguintes), nos permitem destacar 04 (quatro) conjuntos de fatores que ajudam a explicar os principais problemas e desafios a serem enfrentados para que a IP em análise tenha maior êxito.

5.1.1

De ordem institucional

O primeiro problema institucional possui suas raízes em âmbito nacional e desencadeia suas influências diretamente sobre as cidades brasileiras: trata-se da implementação tardia dos planos diretores nos municípios brasileiros. Assim, além da imposição da necessidade de sua elaboração, como condição para materialização de algumas das conquistas previstas em legislação nacional, houve um relativo retardamento de sua efetiva implementação, haja vista que grande parte dos municípios brasileiros que eram obrigados legalmente a elaborá-los, enfrentava enormes dificuldades para dar conta da tarefa.

As razões eram variadas, estendendo-se desde as dificuldades financeiras e orçamentárias, até a incapacidade técnica para elaborar as novas normas de acordo com o novo panorama legal estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Conforme já mencionamos, esses problemas somente passaram a ser efetivamente enfrentadas através de uma política concertada, a partir da implementação de um "Ministério das Cidades" e de uma campanha nacional para a elaboração dos Planos Diretores, fatos que ocorreram apenas em 2003 e 2005, respectivamente.

⁴⁷³ Brian Wampler e Carew Boulding, analisando o caso particular do OP no Brasil e sua possibilidade em promover o bem-estar das comunidades envolvidas, destacam que as condições e possibilidades econômicas de prefeituras é muito mais determinante do que outros aspectos mais organizativos e políticos, por exemplo. In: BOULDING, Carew; WAMPLER, Brian. *Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being*. World Development, v. 38, n.1, p. 125-135. 2010.

Este desdobramento teve direta relação com o fato de termos a aprovação dos PDPs das 02 (duas) cidades apenas em final de 2006 e meados de 2007. Ora, é plausível supor que o relativo pouco tempo ocorrido entre a efetiva implementação desses PDPs e o prazo final que estabelecemos para nossa análise (2011), seja um importante fator para a inocorrência dos efeitos e promessas desejados. Ademais, se há clara previsão legal (no Estatuto da Cidade) obrigando gestores municipais a implementarem o PDP e inúmeros condicionantes por parte de órgãos federais (ministérios e autarquias), para que sejam firmadas algumas parcerias entre esses órgãos e os entes municipais, por exemplo; o mesmo não ocorre em relação à implementação de grande parte de políticas, planos e projetos demandados pelos planos diretores já em vigor, o que faz cessar algumas das grandes motivações que as gestões municipais possuiriam para implementá-los.

Esses são fatores determinantes para o futuro dos PDPs, afinal de contas, dentre outros aspectos, a própria natureza dessas normas acaba limitando seu efetivo alcance, incluindo-se claramente entre aquelas classificadas como "normas de eficácia limitada"⁴⁷⁴, notadamente aquelas normas analisadas que, conforme destacamos, miram incrementar a realidade social, melhorando o bem-estar da população, através de mecanismos de democracia participativa. Afinal, para darem conta do cumprimento de suas promessas, necessitam ser regulamentadas e haver a instituição dos vários outros mecanismos e políticas.

Uma grande oportunidade para rearranjar as normas e desencadear um processo mais condizente com as previsões legais, seria o da revisão dos PDPs. As normas, atendendo a exigência estabelecida no Estatuto da Cidade, devem passar por uma revisão em, pelo menos, 10 (dez) anos de sua elaboração⁴⁷⁵. No caso de Parauapebas, isso deverá ocorrer em 2016. Membros da atual gestão municipal informam que este processo está sendo organizado internamente para em seguida iniciarem as mobilizações sociais que deverão desencadear as discussões e consultas públicas⁴⁷⁶. Já o caso de Laranjal há maiores dificuldades, já que um processo de revisão iniciou em 2012, transcorreu durante todo o ano de

⁴⁷⁴ SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2004.

⁴⁷⁵ "Art. 40 [...]"

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos." *In*: BRASIL. Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001.

⁴⁷⁶ CAETANO, Simonia. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, abril de 2015.

2013, em 2014 foi concluído e redundou em um projeto de lei de iniciativa do executivo municipal que, até o momento (junho de 2015), não havia sido aprovado pelo poder legislativo local. Ademais, conforme mencionamos, a intensidade participativa deste último processo tem sido questionada por lideranças sociais da cidade.

Diante deste elenco inicial de dificuldades, podemos destacar como alguns dos primeiros desafios a serem enfrentados, aspectos como:

a) Enfrentar entraves relativos ao federalismo brasileiro. Particularmente aqueles que impõem grandes dificuldades aos municípios brasileiros, seja por representar parca arrecadação, seja por resultar em precariedade técnica. Ambos resultam em uma grande sobrecarga a estes entes federativos, cada vez mais assoberbados com responsabilidades que lhes vêm sendo atribuídas, mas sem receber a devida compensação financeira para dar conta dessas tarefas. Essa é uma realidade que afeta de forma ainda mais incisiva municípios como os que estamos analisando, visto que, dentre outras razões, possuem déficits em termos de infraestrutura ainda mais acentuados⁴⁷⁷, resultando numa maior proporção de urgências para serem atendidas, pressionando os respectivos orçamentos municipais de forma desigual. Recentemente algumas oportunidades institucionais para travar uma discussão de aspectos relativos ao tema, vêm sendo suscitadas nacionalmente, no bojo de propostas que defendem a revisão do chamado "pacto federativo" e de uma "reforma tributária". Ademais, há movimentos esporádicos de entidades representativas de municípios brasileiros que vêm se articulando para criar condições políticas mirando aumentar a proporção de repasses de alguns recursos federais para os entes municipais;

b) Preparar-se para realizar uma profunda e adequada revisão das leis. Os municípios precisaram estar melhor preparados, técnica e politicamente, para futuros processos de revisão dos seus planos diretores. Como ficou demonstrado, o processo de elaboração dessas normas exige alguma complexidade, seja para atender a demanda participativa, seja pelas vicissitudes técnicas. Ambos os

⁴⁷⁷ Um exemplo que expressa bem esse fenômeno é a desigualdade em termos de domicílios atendidos com condições adequadas de saneamento em 2010. Assim, segundo dados do Censo de 2010 do IBGE, em regiões mais desenvolvidas como o Sudeste, essa proporção alcançava 82,3% dos domicílios, enquanto na região norte essa proporção era de apenas 22,4%. Cf. IBGE, Censo Demográfico 2010, 2011.

municípios tiveram que contar com apoio técnico externo para a elaboração do seus PDPs que, após sua conclusão, afastaram-se ou diminuíram sensivelmente sua presença no cotidiano da gestão municipal. Ora, é plausível aferir que, assim como há necessidade de reunir diversificadas competências durante o processo de elaboração, certamente há demandas de grandeza proporcional durante o processo de implementação das previsões legais. Da mesma forma, é pertinente que essa equipe seja permanentemente capacitada e esteja à inteira disposição das demandas suscitadas pelo processo de implementação da norma; aspecto que pode ser ainda melhor atendido se esta equipe fizer parte do corpo de funcionários permanente da gestão municipal.

Um outro problema para a consecução das promessas dos PDPs foi a parca ou irregular atuação da sociedade civil, fundamentalmente na fase seguinte a elaboração das duas normas. Essa deficiência atingiu e comprometeu 02 (dois) flancos fundamentais: o reconhecimento da urgência e necessidade de uma política urbana nos locais e a implementação de mecanismos de democracia participativa, tais como os conselhos, conferências, plenárias, o Orçamento Participativo (sua continuidade) e audiências públicas, por exemplo.

Nos 02 (dois) processos, essa dificuldade ganhou seus contornos iniciais pela relativa novidade do tema para uma região em que não havia uma trajetória de lutas e discussões envolvendo a temática especificamente urbana. Assim, ainda durante a etapa de elaboração, a temática apresentava-se distante e de difícil compreensão para muitos participantes. O caso de Parauapebas, uma cidade com mais iniciativas governamentais mirando a promoção de IPs, paradoxalmente, lideranças indicam que a existência de mais de um desses processos participativos, ocorrendo paralelamente em 2005, acabou significando uma concorrência entre eles, com prejuízo para o PDP, que se apresentava como uma discussão não muito convidativa para os moradores com menos formação escolar e com menos trajetória de participação social⁴⁷⁸.

⁴⁷⁸ O senhor Gil Neto, conhecido como Gilvaldo, que presidiu a Associação de Moradores do Bairro Rio Verde em Parauapebas (e que até hoje ocupa a função), revela que presenciou uma concorrência entre os processos do OP e do PDP em 2005/2006 e isso prejudicou a participação de inúmeras lideranças, visto que, dentre outros aspectos, elas tinham que optar por um deles, pois não tinham tempo suficiente para dedicar aos 02 (dois) processos. A maioria, avalia o senhor Gilvaldo, preferia se dedicar ao OP, pois lá se discutiam aspectos mais "práticos" e conseguiam entender melhor do que se tratava. Já no PDP, acabaram ficando mais aquelas pessoas com um

Uma outra questão que representou obstáculos (especialmente após a conclusão da elaboração da lei) e corroborou para o estacionamento das regulamentações das previsões contidas nos planos, foi um visível amortecimento das atividades das lideranças dos movimentos sociais em ambas as cidades. Assim, mesmo para um processo com intensa participação como o de Laranjal do Jari, praticamente não foi percebido qualquer reação ou atividade de mobilização e pressão para que as previsões contidas no PDP saíssem do papel.

Esse fenômeno, contudo, não ocorreu apenas em Laranjal do Jari, ao revés, foi presente também em Parauapebas. Algumas das principais razões apresentadas pelos entrevistados (principalmente lideranças sociais e gestores) são a desmotivação e perda de atratividade, expressos pela crescente dificuldade em promover novas mobilizações.

Em relação às questões expostas relativas à atuação dos movimentos sociais nas duas cidades, podemos destacar como principais desafios a serem enfrentados:

a) Fortalecer e dar suporte para a qualificação da atuação das entidades civis locais. Como vimos, a atuação da sociedade civil em uma temática como a da política urbana vai exigir, em dados momentos, o domínio de informações particulares. Será necessário promover oportunidades para difundir essas informações e torná-las do domínio daqueles interessados em discutir e influir de forma apropriada nas tomadas de decisões a respeito do tema. Essa qualificação também tem a potencialidade de aproximar segmentos sociais que podem prestar grande contribuição às discussões, tornar mais legítimo o processo e criar um ambiente mais propício a um efetivo funcionamento de mecanismos participativos previstos nos planos; isso porque, dentre outros aspectos, são espaços que se agregarão e constituirão mais oportunidades para que exerçam influência e corroborem com a implementação de políticas públicas tendentes a melhorar a qualidade da democracia e de vida nos locais.

Conforme defende McNulty, é necessário, inclusive, fazer membros da sociedade civil, notadamente seus líderes, perceberem que os respectivos

"entendimento melhor", ou seja, por ele compreendida como aqueles participantes com maior formação escolar e funcionários públicos. Essa impressão também foi ratificada por boa parte das demais lideranças entrevistadas. In: SILVA, Gil Neto Ferreira da. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015.

processos participativos, no bojo de IPs, podem ajudar a materializar alguns de seus interesses mais urgentes⁴⁷⁹. Nesse particular, temos em mente o fato de que inúmeras dessas lideranças são também eleitas assumindo compromissos com uma certa base social e, em seguida, acabam encontrando dificuldades para materializá-las pelas vias clássicas oportunizadas pela democracia representativa. Ocorre que essa percepção é mais fácil de ocorrer em dinâmicas participativas que tratam de decisões políticas e governamentais mais imediatas (como o OP, por exemplo), necessitando de maiores esclarecimentos e convencimento em relação às possibilidades abertas pelos PDPs e os consequentes mecanismos participativos por eles demandados.

b) Tornar efetivo e integrar os mecanismos de democracia participativa já previstos legalmente. Os vários mecanismos de democracia participativa previstos (conselhos, conferências, plenárias, OP, audiências públicas, dentre outros) necessitam, urgentemente, ou serem postos em funcionamento (para os casos em que ainda estejam inoperantes), ou promover a sua atuação de uma forma integrada e movidas pelo espírito interdisciplinar demandado legalmente para a gestão democrática e a promoção da bem-estar nas cidades. Assim, por exemplo, por mais que já existam alguns conselhos (como o de educação e saúde, inclusive previamente ao plano diretor, já que constituíam uma exigência legal previstos em outras normas) é necessário que eles incorporem as demandas suscitadas pelos planos, que atuem de forma integrada, de maneira que possam contribuir com as particularidades das informações e demandas que são próprias de cada nicho e, ao mesmo tempo, funcionem como trincheiras no processo de consecução dos objetivos e princípios da política urbana local.

Um terceiro problema que vem afetando o êxito na implementação dos PDPs, no plano institucional, advém de uma certa má vontade ou falta de interesse e senso de prioridade da chamada sociedade política. Nesse nicho incluímos os principais agentes políticos do executivo (prefeito e seus secretários), os vereadores de cada cidade e os partidos políticos. Parece-nos que esses agentes políticos são os que possuem uma efetiva capacidade de impulsionar, remediar ou impedir a implementação de políticas no plano local. Muito embora

⁴⁷⁹ MCNULTY, Stephanie L. & WAMPLER, Brian. *Does Participatory Governance Matter? Exploring the nature and impact of participatory reforms*. 2011.

historicamente e em razão do caráter presidencialista de nosso regime de governo - que implica em centralização de grande parte do poder de iniciativa e de capacidade de ação na figura do executivo - haja a necessidade de se promover certa concertação entre os dois poderes locais, a fim de construir uma maioria parlamentar necessária para a implementação daquelas políticas. Já em relação aos partidos políticos, nos parece possuírem um papel mais potencial do que efetivo, pois embora influenciem no processo, na medida em que compromissos e linhas programáticas são definidas no âmbito dessas instâncias, a materialização na forma de ações são apenas efetivadas quando os seus membros estão investidos de mandatos eletivos.

Esse ambiente de relativa concertação é necessário para que, pelo menos, as políticas e mecanismos previstos possam vir a ser implementados dentro de uma certa normalidade institucional, ou seja, de acordo com prazos previstos legalmente. Segundo levantamento que fizemos junto a habitantes locais e ex-gestores no período imediatamente posterior a implementação dos planos até o ano de 2011, as relações entre os poderes desdobraram-se de forma diversa em cada um dos municípios analisados. Para o caso de Parauapabebas, embora o gestor da época passasse a sofrer crescente oposição (especialmente em seu segundo mandato), não houve grandes dificuldades da relação entre o executivo e o legislativo municipal. Já em Laranjal do Jari, a relação entre os poderes executivo e legislativo tornou-se bastante turbulenta, a partir de meados do segundo mandato (2010 em diante); contudo, como já destacamos, até mesmo membros da oposição à época indicam que a ex-prefeita possuía grande apoio político nas esferas de poder. Por sua vez, a despeito das condições políticas, em geral favoráveis ao governo, ficou evidente que não havia grande prioridade por parte do executivo em implementar as previsões contidas em ambos os planos.

Na verdade, percebemos haver um certo pragmatismo nas escolhas dos aspectos a serem regulamentados e efetivamente implementados; ou seja, apenas alguns poucos aspectos, obedecendo a demandas que adquiriam um caráter mais obrigatório - quase sempre por constituírem-se exigências legais ou condicionantes por parte de órgãos da administração federal, por exemplo - é que foram efetivamente regulamentados e implementados. Os demais foram relegados a segundo plano, no elenco de prioridades.

Essas "escolhas" acabaram prejudicando questões mais estruturais dos planos e priorizando os mais pontuais. Um grande exemplo foi o prejuízo causado a implementação da chamada "gestão democrática das cidades" que, conforme pudemos constatar, está claramente prevista nos 02 (dois) planos diretores. Assim, aspectos estruturantes como a implantação de um sistema municipal de informações, a instituição de alguns conselhos em áreas cruciais para a constituição de um "Sistema Municipal de Planejamento" efetivamente participativo, acabaram não saindo do papel. Já a instituição de uma política municipal de habitação, com a realização de diagnóstico e a instituição de mecanismos participativos (conselho), teve alguma consecução, isso porque, essa realidade institucional local constitui uma exigência de órgãos da administração federal, no bojo da política de apoio à construção de moradias populares.

Diante dessa realidade, em relação à sociedade política, como principais desafios a serem enfrentados, podemos destacar:

a) Compromissar gestores municipais com a implementação de políticas estruturantes contidas nos planos diretores. Como sabemos, os planos diretores atuais possuem políticas de vários matizes que devem se interconectar sob a égide de diretrizes dos princípios que guiam a política de desenvolvimento urbano nacional. Nesse particular, a demanda pela implementação da gestão democrática da cidade e de um correlato processo de planejamento participativo são claros exemplos desse viés condutor e são os aspectos que mais interessam, tanto porque nelas estão inclusos os principais mecanismos de democracia participativa concebidos, quanto porque é através destes mecanismos que perpassam as decisões de inúmeras políticas com o potencial de melhorar o bem-estar dos habitantes das cidades.

Gestores municipais precisam conduzir os seus planos diretores de maneira que cumpram o papel orientador do desenvolvimento urbano, para o qual foram concebidos. Para tanto, suas políticas estruturantes precisam receber maior prioridade, devendo ser implementadas previamente, para que em seguida as demais possam fluir com maior naturalidade e harmonia. Afinal, os planos são, acima de tudo, documentos com um viés de planejamento e expressam as principais escolhas políticas que a cidade adotou para conduzir o seu desenvolvimento. Deixar de adotá-las ou fazê-la de uma forma que acabe

comprometendo o efetivo cumprimento daquelas decisões, significa sabotar as próprias decisões políticas, ameaçando submeter a cidade a um caminho errático, tornando-a mais frágil e menos capaz de superar imprevistos;

b) Comprometer o poder legislativo e os próprios partidos políticos com a política urbana local. Parlamentares municipais e os partidos políticos podem jogar um papel de grande relevância para a materialização de uma política urbana democrática e apta a melhorar as condições de vida das populações. Dentre outras possibilidades, podem servir como constantes canais para as demandas sociais, corroborar para aperfeiçoar políticas, regulamentar políticas demandadas e ajudar a criar o ambiente político necessário para dar suporte as políticas em fase de implementação. Superada a fase de debates e pactuação na forma de uma particular política de desenvolvimento urbana, esta precisaria ser adotada como um projeto de cidade por seus agentes políticos, orientando o futuro da coletividade. Para tanto, é plausível supor que a política deveria ser facilitada e implantada de uma forma mais racional, ampla e fluente e não de forma pontual e esporádica.

Ademais, principalmente os vereadores precisariam superar eventuais resistências ao fortalecimento de IPs, muitas vezes expresso em argumentos de que aqueles espaços estariam lhes retirando ou relativizando suas prerrogativas parlamentares. Afinal de contas, conforme contra-argumenta Archon Fung⁴⁸⁰, os agentes políticos são eleitos para cumprir inúmeras funções públicas, dentre as quais, a de fortalecer a democracia e a política em si. Se os mecanismos da democracia representativa vêm demonstrando crescentes déficits de representatividade, contribuindo para espalhar um prejudicial ceticismo entre os cidadãos, é pertinente e urgente que se busquem alternativas para atacar esse problema e corroborem para melhorar a credibilidade das instituições políticas.

Conforme Avritzer, Wampler e McNulty defendem, em reflexões produzidas no bojo de pesquisas mais recentes e que buscam aferir o grau de impacto das IPs, a conjugação de uma sociedade civil ativa com uma boa vontade e interesse da sociedade política tem redundado em uma espécie de círculo virtuoso, resultando em vigorosos processos participativos, com bons resultados

⁴⁸⁰ PARTICIPATORY governance and decentralization: a comparative study in programs and outcomes. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Brazil Institute. Washington, 2011. 120'42".

na realidade prática. Porém, o contrário é também verdadeiro, implicando em resultados frustrantes e com potencial de causar prejuízos de difícil reparação para a democracia e para a realidade concreta dos cidadãos.

Por fim, neste âmbito institucional, um outro problema advém da parca atuação das instâncias judiciais em relação a política urbana aprovada nos planos diretores. Como já demonstramos, esse tipo de IP (de ratificação pública) guarda a particularidade de haver previsão legal que obriga a sua realização e a imposição de penalidades para seu eventual descumprimento. Avritzer constata que esse aspecto tem sido determinante para a implementação dessa IP naqueles casos em que há parco interesse no âmbito da sociedade civil e da sociedade política⁴⁸¹. Certamente, esse foi um dos elementos que corroborou para que os PDPs das cidades em análise viessem a ser implementados. Ocorre que as possibilidades de intervenção das instâncias judiciais não se esgotam apenas em tornar obrigatória a implementação dos planos, afinal, além de inúmeras previsões legais que não vêm sendo cumpridas, há a própria necessidade de proteger a chamada "ordem urbanística", através de Ação Cível Pública, conforme já mencionamos em capítulo anterior.

Ora o atual panorama legal já reconhece o caráter difuso da "ordem urbanística" e, via de consequência, o de ser um bem coletivo, dotando-o de prioridade em relação a outros possíveis interesses, no caso de chocar-se com algum outro. Não é necessário esgotar uma definição da chamada "ordem urbanística", até porque se trata de um instituto que guarda ainda relativa novidade e em processo de uma definição mais precisa. Contudo, a doutrina destaca alguns elementos a serem necessariamente observados para sua caracterização, tais como: são normas de ordem pública, de interesse social, que regulam o uso da propriedade de modo a promover o bem-estar dos cidadãos e com vistas ao cumprimento da sua função social, deve permitir o usufruto da cidade com alegria de morar e trabalhar, permitir o lazer e a contemplação da paisagem urbana⁴⁸².

⁴⁸¹ AVRITZER, 2009.

⁴⁸² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Se contrastarmos esses elementos e mais aspectos que vimos discutindo a respeito da atual ordem legal urbanística mirando a melhoria dos padrões urbanísticos e da qualidade de vida dos moradores das cidades, é forçoso concluir que há enormes evidências para afirmarmos haver o comprometimento dessa ordem nas duas cidades e que, portanto, as entidades legitimadas para a propositura de uma ação civil pública, mirando assegurar a mencionada ordem, fundamentalmente o Ministério Público⁴⁸³, possuem um campo fértil para atuação, com potencialidade de produzir resultados positivos no cotidiano das cidades analisadas.

Contudo, esse senso de urgência não foi perceptível durante o período analisado. Segundo o que conseguimos aferir, não foi impetrada nenhuma ação civil pública com essa motivação por parte do MP (ou da sociedade civil)⁴⁸⁴, nas duas cidades e nem tratativas com essa motivação foram estabelecidas com o executivo ou legislativo municipal, mirando reparar alguma possível falha ou comprometimento da ordem urbanística local.

Em decorrência desta situação (em que se destaca um espaço para intervenção, num segmento que guarda urgência para os propósitos da IP que vimos analisando) podemos destacar como desafio a ser enfrentado:

Criar maior proximidade entre o Ministério Público e entidades da sociedade civil e tornar mais efetiva a promoção/proteção da "ordem urbanística". Essa maior proximidade criaria condições mais favoráveis para a percepção das reais condições da "ordem urbanística", de modo a se tomar ciência das violações em curso ou da ameaça de sua ocorrência, para então subsidiar a utilização do instrumento judicial em questão, mirando atacar os focos de irregularidades que vêm comprometendo o desdobramento das previsões inclusas nos planos e das consequentes promessas emanadas.

⁴⁸³ Além do MP, determinadas entidades da sociedade civil também são legítimas para a propositura da mencionada Ação Civil Pública. Contudo, em razão da novidade e da complexidade do tema, há que se supor haver pouca informação nesses segmentos, capaz de subsidiar a propositura da mencionada ação judicial.

⁴⁸⁴ Fizemos tentativas de entrevistas aos promotores responsáveis pela área urbanística durante o período que compreende a nossa pesquisa nos 02 (dois) municípios, mirando confirmar e explorar este aspecto, contudo, em razão de os promotores não mais estarem sediados naqueles municípios e por haver incompatibilidade de agendas, não foi possível entrevistar nenhum deles.

5.1.2

De ordem econômica

Neste outro grupo de problemas e desafios, iremos destacar aspectos relativos às condições econômicas seja das cidades pesquisadas, seja dos municípios em geral. As dificuldades destacados foram elencadas de acordo com a sua potencialidade em comprometer as promessas estabelecidas legalmente.

O primeiro aspecto limitador é a condição orçamentária e financeira dos nossos municípios, particularmente em relação a quantidade de recursos financeiros disponíveis para serem investidos nas áreas sociais, dentre as quais vimos destacando, a educação, saúde e habitação. Essas são áreas que possuem um direto impacto sobre as condições de bem-estar das populações residentes locais. Por sua vez, é evidente que se algum resultado pode ser relacionado à ação direta destes agentes estatais (municípios), haverá necessária dependência de suas condições orçamentárias e financeiras.

Portanto, não há como simplesmente pensar em promover melhorias nas condições de bem-estar locais, sem prestar atenção para as efetivas condições para se colocar políticas, programas e projetos sociais em curso. Nessa linha, Wampler & Boulding, constataam que essas condições econômicas chegam a ser até mais importantes do que outras condicionantes para que processos participativos sejam capazes de gerar efetivos (bons) resultados na realidade social. Além do mais, na maioria dos casos há poucos recursos disponibilizados para IPs discutirem sua destinação. Um efeito negativo imediato tem sido a constituição de um sentimento de frustração por parte dos participantes de processos participativos e um consequente descrédito⁴⁸⁵, com graves consequências políticas.

Ademais, resultados mais imediatos e expressivos, obviamente, necessitam de maiores volumes de recursos financeiros. Além do que, esses recursos precisam ser efetivamente aplicados nas áreas, ou seja, "chegar na ponta", até o usuário e destinatário final da política. Por incrível que possa parecer, mesmo diante de uma realidade institucional em que haja obrigação legal estipulando patamares mínimos de investimentos em áreas sociais, como educação e saúde, por exemplo, na realidade prática, como o demonstram frequentes denúncias na

⁴⁸⁵ BOULDING & WAMPLER, 2010.

imprensa e do próprio Ministério Público, atingir aqueles patamares e realizar investimentos efetivos vêm constituindo-se em enormes desafios em várias cidades; seja por haver tentativa de manobras orçamentárias e contábeis que resultam na inclusão de gastos que não possuem efeitos práticos nas áreas sociais, seja por práticas diversas de corrupção e desvio de recursos financeiros.

Se nos debruçarmos sobre os dados apresentados nos 02 (dois) capítulos anteriores, constataremos que a insuficiência de gastos sociais tem sido um problema que vem atingindo seriamente os 02 (dois) municípios. Isto evidencia-se ao constataremos que a evolução de gastos em algumas dessas áreas (em educação e saúde, principalmente) chegou a ficar aquém, seja da média nacional, seja de municípios que não possuíam planos diretores. Já, se considerarmos os valores per capita dos investimentos em educação, saúde e habitação, no ano de 2010, verificaremos que, mesmo para um município como Parauapebas, com considerável volume de recursos financeiros, possuindo um dos maiores PIB per capita do Brasil (naquele ano), seus valores ficam abaixo do município sudelista, que possui um PIB per capita, quase 03 (três) vezes menor. Já Laranjal do Jari possuía valores ainda piores, situando-se abaixo das respectivas médias nacionais⁴⁸⁶.

Certamente estes são indicadores de que os gastos feitos nessas áreas são insuficientes, mesmo para a realidade com grande riqueza circulando e com significativo incremento na arrecadação municipal⁴⁸⁷. O fato de os municípios do sudeste apresentarem um desempenho bem melhor em termos de gastos nas áreas sociais, certamente sugere haver outros aspectos influenciando nessa efetiva alocação de recursos, que não apenas o crescimento no volume de recursos

⁴⁸⁶ No apêndice é possível comprovar que, em 2010, o PIB per capita de Parauapebas era de R\$ 103.618,45, o do município de Itaguaí - RJ (que foi adotado como o município sudelista para servir de parâmetro de comparação) era de R\$ 39.269,26. Já os valores per capita dos gastos em educação, saúde e habitação, dos municípios de Parauapebas (em comparação com o sudelista) e de Laranjal do Jari (em comparação com o nacional), para o ano de 2010, eram respectivamente de: Parauapebas x Sudelista (educação: 697,81 x 807,72; saúde: 502, 24 x 506,15; e, habitação: 371,77 x 450,91); Laranjal do Jari x Brasil (educação: 407, 74 x 415,64; saúde: 166,58 x 408,35; e, habitação: 154,97 x 186,08).

⁴⁸⁷ A receita municipal de Parauapebas evoluiu de R\$ 81.763,179,00 em 2000, para R\$ 505.627.170,00 em 2010, ou seja, 618%, ficando acima da evolução do Pará, que foi de 458%. Já a receita de Laranjal do Jari evoluiu de R\$ 5.372.075,00 em 2001, para R\$ 39.279.688,00, ou seja, 731%, ficando acima da evolução do Amapá que foi de 672%. In: INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). IPEADATA: Banco de Dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada. Regional (Finanças Públicas). 2015.

arrecadados e oficialmente contabilizados como gastos naquelas áreas. Estes e outros aspectos merecem ser melhor analisados em outros estudos mais específicos sobre a temática.

Diante deste quadro em que fica evidenciado o baixo volume de recursos investidos (principalmente no caso de Laranjal do Jari) e insuficiente eficácia na alocação dos recursos nas áreas sociais (mais notório no caso de Parauapebas) podem ser destacados como principais desafios a serem enfrentados:

a) Assegurar maior proporção de recursos financeiros para a execução de políticas sociais nos municípios. Este desafio está relacionado com a necessidade de criar melhores condições institucionais também para a devida execução de responsabilidades municipais, no bojo do federalismo brasileiro. Afinal de contas, é inseparável pensar em conquistar maior autonomia e garantias para a execução de tarefas e responsabilidades, sem considerar as demandas financeiras para dar conta das mesmas.

A demanda por maior aporte de recursos financeiros pode aproveitar as mesmas oportunidades que parecem surgir no horizonte institucional discutidas anteriormente, no bojo das pressões políticas pela rediscussão do pacto federativo brasileiro e de uma reforma tributária. Um forte argumento para a ampliação da proporção de recursos financeiros a serem repassados aos municípios brasileiros pode ser, por exemplo, a necessidade de efetivamente assegurar e qualificar os serviços sociais atribuídos a entes federativos menores, seja porque a chamada descentralização administrativa não foi acompanhada, na mesma proporção, do devido aporte de recursos financeiros⁴⁸⁸, seja pelo momento vivido no país - pós retirada de milhões de brasileiros da pobreza extrema e com um discurso oficial

⁴⁸⁸ Inúmeras análises têm sido produzidas a respeito das vantagens/desvantagens e das conquistas/deficiências do processo de descentralização administrativa em curso no Brasil desde a promulgação da CF/88. Há sérios questionamentos com relação as possíveis conquistas em termos de democratização, de maior eficácia e promoção de maior autonomia aos entes locais, por exemplo. Embora o leque para análise seja amplo e dificulte conclusões mais amplas, contudo, é possível identificar problemas em relação a garantia de autonomia aos entes locais, há problemas em se assegurar uma efetiva participação da população nos respectivos processos decisórios e grande dificuldade financeira resultante, dentre outros motivos, da insuficiência de repasses de recursos federais para entes municipais cada vez mais assoberbados com responsabilidades. Cf: BINOTTO, Erlaine; Dallabrida, Valdir Roque; RIBEIRO, Elaine Silva; SIQUEIRA, Elisabete Stradiotto. *Descentralização político-administrativa: o caso de uma secretaria de Estado*. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. v. 6, n. 3, p. 186-213, São Paulo, 2010; ARRETCHE, Marta. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Portal da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). São Paulo, 1996.

de que o passo seguinte seria "dar um grande salto" na direção de assegurar o efetivo desenvolvimento da nação - a demandar a realização de maiores investimentos sociais⁴⁸⁹. Ademais, a prioridade dos gastos deve ser dirigida, fundamentalmente, para estágios das políticas que coincidem com aquelas de responsabilidade dos municípios, ou seja, para as etapas iniciais e/ou preventivas;

b) Implementar mecanismos mais eficazes de fiscalização e controle, mirando assegurar que os escassos recursos tenham uma destinação pertinente. As áreas sociais necessitam não somente de maior aporte, como também que os recursos já assegurados sejam efetivamente aplicados nas respectivas áreas sociais. O foco de prioridade, neste aspecto, passa a ser um rigoroso combate à corrupção (que redundaria em desvios e apropriação de recursos públicos) e "maquiagens contábeis" (que resultam em inclusão contábil de gastos estranhos às áreas sociais). É plausível inferir, inclusive tendo como base experiências já em curso em vários municípios brasileiros, que para ambos os aspectos um efetivo funcionamento e integração das IPs previstas nos planos diretores podem prestar enorme contribuição para o alcance dessa realidade. Da mesma forma, podem ser decisivas a constituição de mais amplos canais de transparência dos gastos e atuação de órgãos de controle e fiscalização, tais como os profissionais dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e dos vereadores municipais.

Ainda no viés econômico, um outro determinante problema para a materialização das promessas dos planos diretores analisados é a enorme dependência de um único processo de desenvolvimento econômico local e a ausência de uma política de desenvolvimento mais endógena e sustentável. O fato de as duas cidades terem surgido a partir da dinâmica econômica gerada por uma atividade econômica, cujos contornos e estratégias são definidos externamente, ou seja, com base em interesses exógenos e ainda de caráter insustentável, corrobora para a constituição de dificuldades significativas.

⁴⁸⁹ No âmbito da educação e da saúde, por exemplo, aspectos (e oportunidades) que podem ser destacados: o lema do segundo governo de Dilma Rousseff iniciado em janeiro de 2015, que dá destaque para a educação ("Brasil, pátria educadora"); em 2014, após intenso debate no Congresso Nacional, também foram aprovadas leis que prevêm gastos de até 10% do PIB nacional em educação (o novo Plano Nacional de Educação) e no bojo da regulamentação dos recursos arrecadados pelo Estado na exploração do petróleo da chamada "camada do pré-sal", em que há previsão de constituição de fundo social para investimentos prioritários em áreas como educação e saúde. Ademais, é crescente o discurso oficial de que o Brasil deve aproveitar essa nova oportunidade de esperado novo ciclo de crescimento econômico para promover um efetivo desenvolvimento da nação e alçá-la ao patamar de país desenvolvido.

Somente para mencionar algumas das mais importantes, destacaríamos: a promoção desigual da distribuição dos recursos resultantes do empreendimento, reforçando a desigualdade social, na medida em que acaba por "eleger" segmentos e processos particulares (contratação de pessoal, incentivo a atividades econômicas, processos de valorização imobiliária, dentre outros), de acordo com o que melhor promova os seus próprios interesses; uma recorrente e velada subordinação dos interesses coletivos das cidades aos interesses das empresas, quase sempre impostos através de seu poderio econômico e que ficam mais evidentes em momentos de crises econômicas, nos quais as empresas pressionam os entes estatais por "apoio" com vistas a enfrentá-las; e, a constituição de um deletério enfraquecimento do sentimento de "pertencimento" ao local, causada pela grande proporção de funcionários (principalmente temporários) que acabam possuindo uma percepção mais utilitária das cidades e não as adotam como a "sua" residência fixa⁴⁹⁰.

Como vimos, esse fraco apego em relação aos problemas e à agenda da cidade é destacado por membros da Secretaria de Planejamento da cidade de Parauapebas como uma das grandes dificuldades para convencer boa parte dos moradores para a necessidade de sua participação em algumas dinâmicas participativas realizadas pelo órgão no município⁴⁹¹. Já os outros 02 (dois) primeiros aspectos (destacados no parágrafo anterior) corroboram decisivamente para a constituição de uma realidade desigual, ajudando a promover e a elevar alguns segmentos sociais à condição de elites econômicas locais e impõe enormes dificuldades para uma grande quantidade de pessoas em ascender socialmente. Isso ocorre, fundamentalmente, porque o motor desenvolvimentista é externo e seu foco é realizar um interesse exógeno, ou seja, as suas escolhas em termos de destinação de seus recursos e políticas obedece a critérios de um modelo que já é, por natureza, excludente e elitista e que, imposto numa região com déficits de toda ordem causa impactos ainda mais deletérios.

⁴⁹⁰ Com relação a este aspecto, é revelador a disparidade entre as estimativas oficiais de habitantes de um município como o de Parauapebas, por exemplo, por órgãos oficiais como o IBGE e a percepção que possuem órgãos da gestão municipal, as próprias lideranças e agentes políticos locais que, em geral, estimam que a população do município já estaria entre 250.000 a 300.000 habitantes (em meados de 2015).

⁴⁹¹ CAETANO, 2015.

Diante disso, em relação ao problema abordado e mirando corrigir os negativos impactos provocados pelo modelo de desenvolvimento em curso nas cidades analisadas, os principais desafios a serem enfrentados seriam:

a) Promover políticas de desenvolvimento econômico mais sustentáveis e endógenas. Seria uma grande ingenuidade, ou mesmo ignorar a realidade concreta dos dois municípios, imaginar que, de um momento para o outro, as cidades pudessem, simplesmente, descartar um modelo de desenvolvimento com o qual possuem uma relação de dependência tão profunda. Por sua vez, já que ele está em curso e tende a perdurar, também não se pode ignorar que há efeitos deletérios causados pela forma como vem se desdobrando nas cidades, aprofundando uma relação de dependência que tende a agravar problemas sociais e afetar economias locais. Se a própria natureza dessas atividades é insustentável, na medida em que exploram recursos naturais de forma intensiva e, em sua maioria, não renováveis, produzindo para os governos locais uma insuficiente proporção de recursos na forma de impostos, é necessário um grande esforço em termos de planejamento e consequente implementação de políticas de desenvolvimento econômico mais sustentáveis e endógenas e, ainda, tentar aumentar o volume de recursos resultantes dessas atividades para os cofres municipais⁴⁹², bem como uma maior participação dessas empresas, a título de materialização de sua "responsabilidade social", em políticas desenvolvimentistas locais⁴⁹³;

b) Promover maior envolvimento e controle da cidadania em relação aos efeitos provocados pelo processo de desenvolvimento econômico em curso nos locais. Seria desejável que o conjunto de cidadãos de cada um desses locais pudesse ter controle a respeito da forma com que os grandes projetos econômicos

⁴⁹² Em Parauapebas havia uma ação judicial movida pelo município, cobrando valores que não teriam sido repassados, em razão de imprecisão e erro na mensuração do minério de ferro efetivamente extraído. Por sua vez, está em curso no Congresso Nacional o processo de reforma do Código de Mineração. Uma das propostas que vem sendo defendida por segmentos mais progressistas e por entidades sindicais e ambientalistas é o aumento do valor dos royalties que, atualmente, para a exploração de minério de ferro chega a ser no máximo 2% do valor da tonelada exportada. Para se ter um parâmetro comparativo, para o caso do petróleo, essa proporção chega a ser de 10%. Sobre a ação judicial mencionada cf: BARROS, Israel Pereira. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, abril. 2015.

⁴⁹³ Conforme constatamos no capítulo 3, esse seria um dos princípios basilares da nova gestão da empresa Jari. Contudo, também constatamos que há sérios questionamentos das políticas implantadas sob essa ótica. In: GREISSING, Anna. *A região do Jari, do extrativismo ao agronegócio: as contradições do desenvolvimento econômico na Amazônia florestal no exemplo do Projeto Jari*. REU, v. 36, n. 3, 2010.

se instalaram no local, ou seja, pudessem determinar as condições estabelecidas e o tipo de contrapartida deles resultante. Contudo, como já evidenciamos, esses projetos econômicos foram instalados sob condições nada democráticas e as condicionantes foram definidas por processos e agentes externos. Logo, se pouco é possível ser feito nessa seara, ou, pelo menos, há ciência de que mudanças nessa regulamentação são improváveis em curto prazo, é necessário e urgente oportunizar que a cidadania interfira na regulamentação e controle do processo de distribuição dos resultados econômicos arrecadados, notadamente daqueles que são atribuídos à esfera municipal.

Como tivemos oportunidade de discutir no primeiro capítulo, algo similar é defendido por David Harvey como forma de corroborar para a materialização do direito à cidade. Ou seja, o Estado deveria assumir o controle da destinação de excedente de capital produzido e, para assegurar que esse montante seja efetivamente aplicado em investimentos que atendam prioritariamente aos interesses coletivos, haveriam de ser instituídos mecanismos participativos⁴⁹⁴. Ora, uma forma concreta de materializar essa demanda seria transferir as tomadas de decisão a respeito de políticas estruturantes, na seara do desenvolvimento econômico, para um conselho com efetivas garantias e com maioria composta por membros da sociedade civil, como os conselhos de desenvolvimento urbano, concebidos para gerir as políticas de desenvolvimento urbano e que, até o momento, não foram implementados.

5.1.3

De ordem geográfica

Os problemas e desafios discutidos a seguir dizem respeito às dificuldades impostas pelas particularidades de um processo de urbanização que adquirem características próprias na região amazônica e, mais particularmente, na sua porção oriental. Afinal de contas, se é verdade que a região testemunha processos de urbanização diversos e paralelos, com motores próprios de acordo com a porção regional a ser considerada, conforme foram caracterizados já nos primeiros

⁴⁹⁴ HARVEY, David. *Rebel cities: from the right to the city to the Urban Revolution*. London/New York: Verso Books, 2012.

capítulos como uma "urbanização desarticulada"; também é verdade que, internamente, na parte da região amazônica que vimos destacando, é possível perceber alguns elementos comuns. Os mais evidentes são: o destacado impulso da atividade mineral e de extração de biomassa, atuando como principais motores do processo; a enorme incidência de imigração de contingentes populacionais oriundos de regiões mais pobres; a parca infraestrutura existente nas cidades; um crescimento urbano desordenado, marcado por invasões, pouco planejamento e a deficiência das esferas estatais em ordenar o crescimento acelerado dessas cidades.

Assim, um primeiro conjunto de problemas, de cunho geográfico, para o cumprimento das promessas legais dos planos diretores, são os impactos negativos provocados por uma urbanização acelerada e sem precedentes na região. Como já vimos, além de ser a região com a maior taxa de crescimento populacional na última década, também foi a que testemunhou a maior taxa de urbanização e um ritmo que é único na trajetória dos processos de urbanização vivenciados no país. Portanto, há uma combinação perversa de fatores, que resultam numa pressão sob uma região frágil social e ambientalmente e totalmente despreparada para suportar mudanças tão drásticas e repentinas.

Ademais, também ficou evidente que a quantidade de riqueza gerada, no bojo das principais atividades econômicas funcionando como o grande motor desse processo acelerado, não tem sido suficiente para enfrentar os negativos impactos que vêm sendo causados, seja porque são apropriadas majoritariamente por uma pequena proporção de afortunados, quase sempre residentes em centros distantes, seja porque a magnitude do processo é tal que implica em enorme pressão sobre os equipamentos e serviços públicos. A consequência tem sido quase sempre tanto o aumento de mazelas sociais, quanto uma significativa lentidão para enfrentá-las. Isso fica bastante evidente ao considerarmos a grande defasagem que as cidades da região possuem em termos de infraestrutura (esgoto, proporção de moradias precárias, sistema viário deficiente, instabilidade nos serviços de fornecimento de energia e de telefonia/internet, quantidade de hospitais e de universidades, por exemplo), indicadores de saúde e de educação, dentre outros.

Todas essas deficiências são muito evidentes na realidade das 02 (duas) cidades analisadas, havendo maior gravidade para o caso de Laranjal do Jari, já que possui a dramática característica de receber e ter que dar conta, quase que tão somente, dos impactos negativos do empreendimento instalado oficialmente à sua frente, no vizinho município paraense (que recebe a grande maioria dos impostos arrecadados). Portanto, é possível detectar, sem muito esforço, que as 02 (duas) cidades enfrentam grandes dificuldades para atender as demandas de uma crescente população, a qual, por sua vez, é forçada a conviver diariamente com mazelas como: crescentes taxas de violência, prostituição, grande incidência de mortalidade e condições sanitárias marcadamente insalubres, dentre outras.

Diante deste cenário, destacamos como os principais desafios a serem enfrentados:

a) Analisar, conjuntamente com os demais municípios da região, as particularidades de seu processo de urbanização e construir um elenco de medidas para o seu enfrentamento. As deficiências sociais e de infraestrutura são comuns à boa parte das cidades vizinhas as que vimos analisando, bem como as dificuldades em enfrentá-las. Nesse sentido, é plausível concluir que a junção de esforços, seja para produzir um profundo diagnóstico, seja para elencar medidas comuns e, ao mesmo tempo, implementá-las de forma conjunta, constitui uma estratégia adequada e uma imperiosa necessidade, diante das fragilidades que ameaçam a capacidade individual de cada um dos municípios.

As crescentes demandas impostas a cada ente municipal individualmente, diante de um processo que apresenta sinais de continuidade a médio prazo - considerando ainda uma realidade institucional que não vem implicando em desejáveis compensações para uma região que é, cada vez mais, foco de intensa atividade exploratória e de altas taxas imigratórias - apontam para um cenário que exige uma maior integração entre entes municipais, governos estaduais e todos os parlamentares da região. Afinal de contas, essa unidade é necessária para constituir uma articulação e força política de tal ordem, que podem constituir a única possibilidade de viabilizar medidas efetivas e de impacto para o enfrentamento dos maiores problemas que atualmente pressionam os municípios da região;

b) Reivindicar e articular a institucionalização de maior prioridade nas políticas nacionais para o enfrentamento de mazelas sociais que afetam a região.

Trata-se de propor e articular-se para incluir nas políticas sociais nacionais, medidas que reconheçam a urgência e a particularidade da região amazônica e, principalmente, dos severos impactos do atual processo de urbanização. Ademais, há de se considerar que boa parte dos empreendimentos impulsionadores do crescimento populacional busca explorar os recursos naturais da região (energia, minérios, madeira e produtos agrícolas, dentre outros), para serem usufruídos, em grande proporção, por habitantes externos (do exterior ou nos centros mais desenvolvidos do país). Ora, se os locais onde estão instalados os projetos exploratórios recebem alguma espécie de benefício desse processo (empregos e arrecadação, por exemplo), eles também suportam um desproporcional impacto em sua realidade social. Por sua vez, os demais centros beneficiários desse processo exploratório acabam recebendo, principalmente, os seus benefícios. Por isso, é justificável haver algum tratamento compensatório.

Porém, já há previsão de caráter norteador da própria Constituição Federal, ao prever que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é o da erradicação da pobreza e a diminuição da desigualdade regional⁴⁹⁵, aspecto que deve ainda ser analisado em conjunto com a demanda democrática quando vierem a ser tratados aspectos relativos ao federalismo brasileiro. Essa demanda democrática expressa-se na necessidade de haver tratamento desigual para entes que são desiguais. Uma das formas concretas de aplicar esses princípios e promover esses objetivos é assegurar maior prioridade em políticas nacionais, para casos em que há marcadamente maior urgência, como certamente são os casos de inúmeras cidades da região e, particularmente, de Parauapebas e de Laranjal do Jari, por exemplo.

Outro problema, diretamente relacionado com a discussão anterior, é uma espécie de lógica colonizadora das regiões mais desenvolvidas e do governo federal em relação a região amazônica. Essa percepção da região ficou muito

⁴⁹⁵ "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;" *In*: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Site do Palácio do Planalto, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007a.

evidente, principalmente, a partir dos grandes projetos conduzidos pelo governo federal após o regime militar. A própria estratégia adotada para a gestão dos empreendimentos e os "motes" utilizados para incentivar uma verdadeira "ocupação da região" eram reveladores desse "olhar" que se tinha sobre a região. O governo federal funcionava como um orquestrador dos interesses externos e nacionais para explorar e "desenvolver" a região, mirando "integrar, para não entregar" ou distribuir "terras sem homens, para homens sem terras".

Essa lógica também importava em ter uma percepção da região como uma espécie de depósito de riquezas a serem dominadas e exploradas, para benefícios de poucos e para colaborar com os esforços nacionais em gerar receitas para o pagamento de sua crescente dívida. Portanto, tratava-se muito mais de uma região a ser explorada e ocupada do que uma região a ser, efetivamente, desenvolvida. O desenvolvimento é o que poderia ocorrer como resultado daquele processo, ou seja, meio que acidentalmente, não sendo concebido como algo que deve mirar o homem em primeiro lugar, o seu efetivo progresso e emancipação.

Essa lógica perversa ainda vem se reproduzindo no bojo de programas desenvolvimentistas adotadas pelos governos centrais, em períodos já democráticos. A lógica exploratória, ocupacional e colonizadora mudou muito pouco com as políticas adotadas em programas de desenvolvimento dos governos Sarney, Collor, Itamar, FHC e Lula. A região segue sendo tratada como a mais nova fronteira a ser explorada e ocupada, em benefício do grande capital (nacional e internacional), sob a coordenação dos governos centrais; de certa forma com garantias ainda mais vantajosas aos empresários, já que o processo vem ocorrendo, desta feita, sob a égide de um viés institucional neoliberalizante, com cada vez menos "interferência" dos agentes estatais e maior liberdade para que os instrumentos do mercado determinem as regras e os desdobramentos dos empreendimentos em cada local.

As cidades de Parauapebas e de Laranjal do Jari têm vivenciado e servem como inquestionável ilustração da vigência dessa lógica, revestidas com as características da nova etapa do modelo capitalista. Afinal de contas, à luz das reflexões que vimos empreendendo até o momento, fica evidente que os dois grandes projetos econômicos que norteiam a vida daquelas cidades, pautam-se por uma lógica de colonização e de exploração dos recursos naturais da região, que

beneficiam prioritariamente interesses externos, e a vida das cidades e de seus habitantes são tratadas de forma secundária.

Como se pode inferir, esse modelo pautado por essas lógicas excludentes e individualizantes é uma das principais forças responsáveis pela constituição e consolidação de desigualdades sociais nos municípios, levanta barreiras que se tornam praticamente intransponíveis para uma grande proporção de pessoas pobres e com poucos recursos e oportunidades sociais e econômicas para superá-los. Portanto, essa lógica está na raiz de muitas das mazelas que claramente não permitem maior democratização e um direito à cidade assegurado nas 02 (duas) cidades.

Diante dessas condições, como desafios a serem enfrentados, podemos destacar:

a) Fortalecer e colocar em curso mudanças no atual modelo de desenvolvimento, mirando focar prioritariamente as pessoas e os interesses locais. Para fundamentar mudanças nos rumos e nos resultados do atual processo em curso nas cidades impactadas por grandes projetos econômicos, é necessário, de imediato, que se mude o foco de prioridade do modelo de desenvolvimento que vem sendo implementado. É necessário que o foco prioritário evolua do atual (na extração de riquezas para o atendimento de interesses externos e centrais), para um modelo cujo foco sejam as pessoas que vivem localmente e o ambiente em que vivem.

Nesse sentido, passar a utilizar a arrecadação aferida com os royalties pagos pelo empreendimento (no caso de Parauapebas) para a promoção de políticas mais sustentáveis (ambiental e socialmente), constitui uma primeira etapa desse processo. Mas é necessário ir além e imprimir uma lógica que pense a produção dos respectivos bens a partir das pessoas, condicionando as estratégias e o modelo a ser adotado ao que melhor atender aos seus interesses. Essa inversão de percepção deverá implicar, por exemplo, a preparação e formação humana e profissional dos habitantes, o aprofundamento do conhecimento sobre a região e em oportunização para a cidadania aferir a adequabilidade (ou não) da implantação de determinados empreendimentos;

b) Conformar e difundir a percepção das riquezas existentes na região como uma reserva estratégica para o desenvolvimento local e nacional. Ao invés

de continuar sendo a região um depósito de riquezas a serem incessante e urgentemente exploradas, é preciso tratar as riquezas nela existentes como uma espécie de reserva estratégica, a ser valorada e explorada de forma racional e de acordo com o que representar a obtenção dos resultados mais positivos ao desenvolvimento local. Compreendê-la como uma reserva estratégica, implica em encontrar alternativas para estender a sua durabilidade e utilizá-las no momento mais propício; formas de arrecadar os melhores resultados econômicos e de, principalmente, melhor reverter as riquezas em resultados que se materializem localmente.

Assim, a decisão de explorar reservas, recentemente descobertas, pode muito bem, por exemplo, ser adiada até atingir-se um nível mais adequado de conhecimento sobre seus impactos e a forma de se obter os melhores desempenhos econômicos. Sob essa égide, a opção entre explorar uma dada jazida mineral, que represente prejuízos irreversíveis para uma outra potencial riqueza (como a de biodiversidade, por exemplo), pode significar a opção por se criar as condições adequadas de exploração da segunda opção.

Para que essa compreensão e novo senso de prioridade sejam difundidos, é necessário haver, previamente, amplos estudos, principalmente das novas alternativas possíveis. Afinal de contas, não há como propalar a necessidade de inverter-se a lógica exploratória em vigor, sem apresentar claramente as novas alternativas, de forma a não restar dúvidas a respeito da maior adequabilidade dessas opções. Portanto, a conformação das alternativas pressupõe esforços tanto da academia, quanto dos movimentos sociais engajados da região, para o enfrentamento de "verdades" tidas como inquestionáveis ou mesmo processos exploratórios "inadiáveis".

Por fim, nesse leque de problemas impostos por fatores geográficos da região, é imperioso reconhecer e buscar a melhor forma de tratar os aspectos relativos a dispersão territorial e as diversas formas de aglomerados existentes. Conforme destacamos no segundo capítulo, com base na análise da professora Ana Cardoso no NAEA, a urbanização na Amazônia é pressionada por fatores geográficos próprios da região, que acabam ampliando as dificuldades para a implementação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades (e regulamentados nos planos diretores locais). Aspectos como a grande extensão

territorial; diferentes formações urbanas, que se misturam com formações rurais; precariedade das vias; indefinição fundiária; e, a dificuldade de navegabilidade de rios, são alguns dos fatores que pressionam negativamente os entes municipais, quando intentam desenvolver políticas de desenvolvimento urbano; assim como também impõem dificuldades à participação popular e aos órgãos fiscalizadores no desempenho de algumas de suas atividades.

Essas dificuldades físico-geográficas também acabam desdobrando-se e/ou somando-se a outras culturais e econômicas. Assim, é patente a dificuldade em se obter boas arrecadações nos chamados impostos municipais, notadamente no Imposto sobre Serviços - ISS e Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU, corroborando para uma grande dependência da maioria desses municípios dos repasses federais, previstos constitucionalmente. Alguns dos fatores apontados como determinantes pra esse baixo desempenho, em termos de arrecadação, têm sido: a baixa credibilidade dos governos, já que os munícipes não se sentem motivados a pagar impostos, diante da precariedade de ruas, logradouros e demais equipamentos que circundam suas residências; a parca condição dos próprios municípios para cobrar os impostos devidos; e, é claro, a precária condição econômica da maioria dos contribuintes.

Essas dificuldades geográficas somadas às econômicas, obviamente, diminuem ainda mais a capacidade dos municípios em atender as crescentes demandas. Por sua vez, os cidadãos tendem a ficar ainda mais desmotivados a participar, pois sentem um crescente descrédito em relação a real possibilidade ou interesse do poder público em atacar problemas que lhes afetam cotidianamente. Assim, acaba-se vivenciando um círculo vicioso que ameaça comprometer a capacidade desses entes estatais de enfrentar problemas cruciais da cidade e em especial da população mais carente, justamente aquela que mais precisa de suporte.

Esses aspectos próprios da urbanização amazônica estão muito evidentes nos dois municípios estudados. Ambos possuem grande extensão territorial, com vias precárias, especialmente em bairros mais pobres, grande demanda por equipamentos públicos e existência de diversos aglomerados (vilas, agrovilas, assentamentos, morros, palafitas, dentre outros). A dependência em termos de arrecadação é mais evidente em Laranjal do Jari; contudo, mesmo a alta

arrecadação de Parauapebas não tem sido suficiente para dar conta de uma crescente demanda, impulsionada por um processo migratório com ritmo intenso, o que é claramente atestado pelo surgimento e desenvolvimento de bairros, em curto espaço de tempo, que apresentam precariedade em termos de equipamentos urbanos em grande parte das regiões residenciais, agravado pela ocorrência de invasões que não cessam⁴⁹⁶. Outrossim, é patente a dificuldade dos órgãos fiscalizadores, como o MP por exemplo, diante das crescentes demandas e a expressiva dispersão territorial dos municípios, para atuar fiscalizando a ocorrência de práticas de inobservância da "ordem urbanística" nos locais.

Diante deste cenário, podem ser destacados como principais desafios a serem enfrentados:

a) Desencadear um esforço de gestão para recuperar a credibilidade do ente municipal. Os municípios precisam melhorar suas imagens diante dos contribuintes, como condição para obter melhores desempenhos em termos de arrecadação dos impostos. Para isso, é necessário o empreendimento de esforços que mirem conjugar a propagação da necessidade da arrecadação dos impostos, esclarecendo a sua destinação, com um processo de controle social e transparência dos valores arrecadados e sua efetiva aplicação. Assim, ainda que inicialmente se arrecade valores insuficientes, os contribuintes devem ser informados regularmente e deve-se oportunizar, a qualquer interessado, o conhecimento e acompanhamento de casos particulares.

Por sua vez, o processo de tomadas de decisão a respeito da destinação dos recursos arrecadados deve ser democratizado. Para tanto, o instrumento mais adequado já existe legalmente e precisa ser apenas colocado em prática, qual seja, os conselhos municipais de desenvolvimento urbano que deverão administrar, em conjunto com os prefeitos, os respectivos fundos municipais de desenvolvimento urbano. Essa IP deve ser fortalecida e ter organicidade, com reuniões regulares e suas pautas e decisões terem ampla divulgação. Ademais, os seus conselheiros

⁴⁹⁶ Marilene Ferreira, liderança do bairro Tropical I, em Parauapebas, informa que o seu bairro, o Tropical II e o Ypiranga, são resultantes de um loteamento criado no final do governo Darci Lehmer, ou seja, no final do ano de 2012. Atualmente, é um dos maiores aglomerados da cidade e uma clara área de expansão. Ao lado desses bairros, surgiram inúmeras "ocupações" (a forma como costumam nomear o que é mais conhecido como "invasão"), testemunhando um crescimento surpreendente. In: FERREIRA, Marilene. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, junho. 2015.

eleitos devem ter suporte necessário para, constantemente, provocar reuniões em suas respectivas entidades, repassando a seus representados as decisões tomadas, bem como os respectivos resultados.

Um dos objetivos estratégicos desse processo é demonstrar aos munícipes de forma clara e inequívoca, que o pagamento dos impostos, ou seja, que os recursos desembolsados pelos contribuintes possuem uma correta aplicação e têm sido capazes de atacar e enfrentar problemas específicos;

b) Conceber e implementar formas mais racionais de atacar os problemas que são comuns aos aglomerados próprios da região. A grande incidência de aglomerados próprios, tais como assentamentos, agrovilas, vilas e até áreas de proteção, da mesma forma que impõe maiores dificuldades para a gestão do espaço, também podem criar possibilidades de enfrentamento de problemas mediante ações coordenadas, racionalizando recursos e esforços governamentais. Essas possibilidades devem ser alvo de contínua reflexão entre os representantes das comunidades que habitam esses locais, em conjunto com a gestão municipal, para se produzir os diagnósticos dos problemas, detectar elementos comuns, elencar prioridades e concertar formas racionais para os seus enfrentamentos;

c) Construir ações conjuntas que envolvam municípios, estados e a união para atacar problemas comuns e que pressionam a realidade urbana. A idéia de constituir um ministério das cidades para articular políticas no âmbito federal, a serem implementadas em conjunto com os entes municipais, pode ser copiada pelos entes estatais, ou seja, resultar na criação (no âmbito das gestões estaduais) de "pastas" responsáveis por políticas que mirem apoiar ações de governo direcionadas a enfrentar problemas que afetam a realidade urbana dos municípios.

Tornando essa alternativa uma realidade, o passo seguinte seria o desenvolvimento de ações concertadas entre os 03 (três) entes. Certamente o mais adequado seria a definição de prioridades pelos entes municipais em conjunto com representantes da gestão estadual e federal, através de processos participativos, com base nas orientações de seus planos diretores. A intenção é extrair ações concertadas, mirando dar suporte às ações governamentais de cada um dos 03 (três) entes federais, mediante processos abertos à participação social e que tenham não somente maior legitimidade política, mas também mostrem-se

mais viáveis, na medida em que diminuiriam as possibilidades de haver conflitos e desperdícios de esforços e recursos públicos.

5.1.4

De ordem política

Por fim, resta-nos discutir um conjunto de problemas e dificuldades que se ergue em razão de transformações de ordem política que vêm ocorrendo no país e, particularmente, nos municípios em análise, quase sempre como desdobramento dos primeiros. Conforme destacamos, o advento das normas nacionais relativas ao desenvolvimento urbano foi resultado de um ambiente político bastante particular e que criou as condições para o surgimento de políticas com contornos progressistas, dentre as quais as que se propõem a promover profundas mudanças nas realidades das cidades, muito especialmente na forma de uma gestão mais democrática das cidades. Ora, se essas previsões tiveram pouquíssima efetividade, conforme já atestamos, é imperioso reconhecer que uma das razões explicativas para esse insucesso reside em alterações ocorridas no "ambiente político".

Nacionalmente, é patente não possuímos mais aquele mesmo ambiente propenso a grandes mobilizações em torno de grandes causas dos anos 1980 e 1990, por exemplo, pela elaboração da Constituição de 1988, pela reforma sanitária, pela reforma urbana, que pressionaram pela aprovação do estatuto da cidade ou que desencadearam a implantação dos OPs em várias cidades brasileiras. É bastante sintomático o fato de os partidos mais progressistas terem perdido eleições em capitais e estados importantes que outrora serviram como verdadeiras vitrines de políticas inovadoras e progressistas. Ademais, mesmo vindo a recuperar alguns governos (o estado do Rio Grande do Sul, a capital de São Paulo, Recife, dentre outros) ou vindo a ocupar importantes espaços pela primeira vez (governo federal, Bahia, dentre outros), é notório que houve pouca ou quase nenhuma implementação de políticas de cunho democratizante; seja por haver poucos espaços para tomadas de decisões em espaços efetivamente abertos à participação da população, seja porque os espaços que ainda existem revelam-se pouco efetivos.

Assim, não se ouve mais falar em OP como um mecanismo estratégico e efetivo por quem outrora já assim o propalou, as conferências nacionais mostraram-se pouco efetivas e parcas propostas de democratização (como a introdução de conselhos populares) são, aparentemente, rechaçadas por grande parte da sociedade⁴⁹⁷, havendo parca reação, de outra parte, em termos de apoio, dos que têm o aprofundamento da democracia como bandeira de luta. Como não poderia deixar de ocorrer, essa mudança no ambiente político também vem desencadeando efeitos negativos para a credibilidade dos planos diretores participativos e, particularmente, para aquelas decisões de cunho democratizante, neles contidos.

Impactos nesse sentido podem ser percebidos nacionalmente e também em relação aos PDPs de Parauapebas e de Laranjal do Jari. Em praticamente todas as entrevistas feitas com agentes políticos e com lideranças da sociedade civil nos 02 (dois) municípios, o sentimento expresso é praticamente o mesmo: protagonistas dos processos de elaboração dos planos diretores atestam uma diminuição do vigor do ativismo social e o quanto isso teria prejudicado a implementação das medidas democratizantes previstas. Envolvidos nos processos de elaboração de ambos os processos são praticamente unânimes em afirmar que essa trajetória descendente e a parca pressão social pós elaboração dos planos diretores têm sido um dos maiores motivos pela parca eficácia das normas, especialmente no que diz respeito a implementação das medidas democratizantes.

Nesse sentido, alguns problemas perceptíveis no processo de implementação das medidas previstas nos planos têm relação com um crescente ambiente político desfavorável ou não mais tão receptivo à participação popular. Conforme pudemos constatar *in loco*, entrevistando e conversando com lideranças sociais, gestores e políticos locais, já não há mais tanta receptividade à participação popular, comparado ao que havia, por exemplo, entre 2005 a 2007,

⁴⁹⁷ Nas chamadas "jornadas de junho" (um conjunto de protestos populares que ocorreu em várias cidades brasileiras, principalmente em junho de 2013, um dos focos demandados pelos principais movimentos sociais envolvidos era a garantia de mecanismos democráticos para que a população pudesse interferir nas tomadas de decisões. Como tentativa de resposta, o governo federal emitiu decreto mirando criar uma política de democracia participativa, cuja estratégia crucial era um conjunto de conselhos populares. A medida, recebida com certa apatia pelos movimentos sociais, foi, no entanto, altamente rejeitada e até boicotada pelos segmentos mais conservadores e pelo "meio político". À época era possível testemunhar várias matérias jornalísticas (em jornais, revistas semanais e televisão), acusando o governo federal, dentre outros aspectos, de tentar "bolivarizar" o governo federal, numa alusão a estratégias adotadas por governos de esquerda na América Latina, como o da Venezuela e o da Bolívia.

quando os planos foram elaborados. Participantes dos processos testemunham que naquele período havia um ambiente político ainda muito favorável, especialmente para o caso de Parauapebas, já que a partir de 2005, com a posse de um prefeito de esquerda (do PT), houve uma patente proximidade com os movimentos sociais, introdução de medidas de apoio a segmentos sociais mais organizados (como o MST) e processos participativos foram desencadeados e incentivados (como o OP e o PDP).

Contudo, principalmente lideranças dos movimentos sociais atestam que esse ambiente sofreu grande mitigação a partir de então. Conforme constatamos, alguns afirmam que esse sentimento mudou, principalmente em decorrência das crescentes frustrações ocorridas ao longo do processo, e há maiores dificuldades em fazer qualquer tipo de mobilização atualmente. Uma outra razão, apontada por grande parte dos entrevistados, tem sido o isolamento e a relativa perda do sentimento de comunidade (proximidade), especialmente entre os moradores de bairros mais estruturados. Assim, bairros que já possuem asfaltamento e casas mais bem construídas, em bairros mais antigos (de alvenaria, com muros altos, gradeadas e com pessoas que trabalham fora o dia inteiro, por exemplo) tendem a afastar e isolar os seus moradores. Essa impressão é reforçada pelo fato de haver maior participação e "proximidade" em bairros mais periféricos e, principalmente, na zona rural dos municípios.

Diante desse cenário, que impõe maiores dificuldades à implementação de mecanismos participativos para a tomada de decisões, podemos destacar como importantes desafios:

a) Rearticular a base social mais sensível à causa participativa. Uma constatação, que tiramos a partir das entrevistas feitas com lideranças sociais nos municípios em análise, é a de que há dispersão e desarticulação, inclusive entre as lideranças sociais que demonstram-se mais sensíveis à retomada de processos participativos. Não têm havido nem chamamentos por parte de órgãos governamentais, no bojo de processos participativos, nem iniciativas dos próprios movimentos sociais para provocar reflexões e construir propostas conjuntas a respeito de mecanismos participativos, por exemplo.

Esses ativistas da participação popular devem ser os primeiros alvos de qualquer tentativa que mire a retomada de um ambiente mais favorável à

participação popular. É necessário incentivar reflexões sobre a temática, avaliando as trajetórias, aferindo erros e acertos, conquistas e derrotas, potenciais e riscos de futuras investidas nessa seara. Essas iniciativas poderiam advir tanto do poder público como também das próprias entidades, no bojo de medidas preliminares aos processos de revisão do plano diretor ou de elaboração dos respectivos planos setoriais.

Um outro procedimento que poderia ser incentivado seria a constituição de um fórum permanente das entidades da sociedade civil para, continuamente, avaliar e propor melhorias nos procedimentos participativos em andamento. A depender do grau de organização e de força política que um fórum dessa natureza assumir, procedimentos participativos poderiam ser formulados e adotados pelo poder público, ou mesmo, poderiam apropriar-se de procedimentos nascidos a partir de iniciativas do poder público, tornando-os efetivamente públicos e da coletividade.

Resta evidenciado que qualquer um desses possíveis desdobramentos deve ser precedido pelo restabelecimento do ativismo e que se criem as condições para que, principalmente, as lideranças dos movimentos sociais retomem a iniciativa e sejam reaproximadas.

b) Criar mecanismos alternativos de mobilização e de participação social. As dificuldades já expressas, anteriormente, não apresentam sinais de minoração em curto prazo, ao contrário, ao que parece, o processo de isolamento tende a se manter, impulsionado por fatores, tais como o medo provocado pela violência⁴⁹⁸ e o espalhamento de lógicas de disputas e concorrências para os mais variados aspectos da vida em sociedade. Ora, se a luta é por uma sociedade em que o

⁴⁹⁸ Marcelo Lopes de Souza, que vem desenvolvendo pesquisas a respeito das limitações enfrentadas pelos mecanismos de participação popular, especialmente no que diz respeito ao processo de planejamento urbano, tem chamado a atenção para os efeitos deletérios da violência urbana para a qualidade e vigor de processos participativos. Dentre os inúmeros aspectos abordados, destacaríamos dois em razão do impacto que exercem sobre os processos participativos. O primeiro diz respeito a uma espécie de desagregação causada pela sensação de insegurança provocada pelo crescimento da violência urbana. Dentre os efeitos desse fenômeno, presencia-se um crescimento dos condomínios fechados, pelo segmento de classe média e o abandono de algumas áreas das cidades. O segundo aspecto é uma espécie de terrorismo praticado por grupos organizados de criminosos contra lideranças e atividades de alguns movimentos sociais que desempenham atividades nas cidades. Em qualquer um desses casos, o crescente isolamento entre segmentos sociais e o temor por desenvolver certas atividades constitui um evidente prejuízo para os processos participativos. In: SOUZA, Marcelo Lopes de. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

espírito comunitário seja prevalecente e a construção do interesse comum seja um "lugar comum", é plausível inferir que qualquer investida no sentido de aprimorar os mecanismos participativos - tidos como elementos cruciais nesse processo - irá, necessariamente, ter de lidar com a realidade concreta e as dificuldades impostas.

Assim, não há como ignorar os atuais obstáculos mais cotidianos à participação popular nem deixar de considerar a existência de concorrentes que se mostram muito mais atrativos a crescentes contingentes populacionais e vêm ocupando e tirando a atenção desses potenciais participantes. Desta forma, programas televisivos e, mais recentemente, aplicativos da rede mundial de computadores para microcomputadores e telefones celulares, notadamente, as chamadas "redes sociais", numa velocidade sem precedentes, vêm ocupando o parco tempo ainda disponível dos cidadãos. Contudo, esses mecanismos digitais também podem abrir grandes possibilidades para difusão de informação, para a mobilização social e para promoção de mecanismos democráticos de tomada de decisão política.

É cada vez mais urgente que os promotores de políticas públicas, interessados em efetuar-las através de mecanismos participativos, encarem as possibilidades abertas pela era digital e canalizem esforços para também difundir seus valores através delas. Deve-se aproveitar sua atratividade e levar as discussões sobre as tomadas de decisões a respeito de aspectos de interesse social até os computadores e aparelhos de celulares da maior quantidade possível de moradores de um dado local, mirando, quem sabe, transformar essas redes em mais um canal de participação popular. Ao conseguir provocar essas discussões e "encontros virtuais" para tratar e decidir assuntos de interesse comum, é plausível inferir que também haveria a diminuição de distâncias e do isolamento em sociedade; podendo ser o início de um processo de reaproximação e de comunitarismo.

Um outro problema, nesse âmbito mais político, é originário do que vem sendo denominado por Avritzer de "sociedade política"; ou seja, uma indisposição ou apoio precário de membros da sociedade política em relação a participação popular. Conforme demonstrou o mencionado autor, a boa receptividade (ou não) desses atores políticos pode determinar tanto o grau de dificuldade para o bom andamento das decisões tomadas quanto influenciar no vigor dos processos.

Muito embora alguns dos problemas analisados pelo mencionado autor, não se repitam inteiramente nos 02 (dois) municípios que estamos analisando, é possível identificar alguns deles. Assim, não houve uma clara e manifesta resistência dos vereadores de ambos os municípios em relação ao processo participativo de elaboração dos PDPs, afinal de contas, os parlamentares municipais entrevistados (tanto os de oposição, quanto os da base governista) demonstraram-se simpáticos, julgavam ser importante que a população tenha tido a oportunidade de participar do processo de elaboração do PDPs e alguns chegaram a lamentar a perda de vigor da participação após a promulgação dos planos, na forma de leis municipais⁴⁹⁹. Contudo, é sintomático que houve pouca (no caso de Laranjal do Jari) ou nenhuma (no caso de Parauapebas) participação de segmentos empresariais, particularmente do setor imobiliário, no processo participativo de elaboração de uma norma em que teriam grande interesse de influenciar.

Ademais, houve clara mitigação e/ou perda de interesse dos prefeitos após a promulgação legal dos planos. Conforme demonstramos, a impressão expressa por grande parte dos entrevistados membros da sociedade civil e por vereadores de oposição aos prefeitos da época, é de que o vigor inicial foi movido apenas por haver imposição e para dar cumprimento às exigências que condicionavam a validade do processo legal e que, em seguida, o governo "caiu na mesmice". Portanto, havia uma relação bastante pragmática em relação ao processo de elaboração dos PDPs, mirando mais comprovar que a exigência de elaboração participativa tinha sido cumprida ou mesmo passar a impressão de que o respectivo governo era norteado por um processo de planejamento da cidade. Seja num ou noutro caso, o fato é que o tempo demonstrou haver pouco interesse de efetivamente assegurar a continuidade do processo de planejamento e de implementação das respectivas decisões. Tanto é verdade que ele parou e

⁴⁹⁹ Todos os 08 (oito) vereadores entrevistados (02 de oposição e 02 de base de apoio aos governos municipais nos 02 (dois) municípios pesquisados demonstraram-se favoráveis à participação popular num processo de elaboração de uma política pública como os planos diretores. Os de oposição, contudo, chegam a ser mais enfáticos em relação aos motivos que causaram a perda de vigor, seja dos movimentos sociais em si, seja do processo participativo, que deveria ter tido continuidade, através da elaboração dos chamados planos setoriais. Cf: SOUZA, José Antonio Barros de. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015; NOBRE, Lucivaldo. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015; BANDEIRA, Wanterlor. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015; REZENDE, Fracisângela. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015.

instrumentos cruciais como alguns conselhos previstos, jamais foram colocados em prática.

Portanto, ao que parece, já havia uma prévia convicção de que muitas previsões não eram realmente para valer, mas precisariam estar contidas nas normas por haver exigências legais quanto ao seu conteúdo mínimo. Essa impressão é reforçada pela aparente falta de interesse que o segmento imobiliário dispensou aos processos, especialmente no caso de Parauapebas, onde o mercado imobiliário vinha já se aquecendo e onde, atualmente, é evidente um acelerado desenvolvimento, em alguns casos, a despeito das normas legais⁵⁰⁰.

O atual cenário claramente corrobora para que as elites (e seus representantes) afastem-se e imponham dificuldades para processos de aprofundamento da democracia. Para o enfrentamento dessa realidade, destacamos como desafios essenciais:

a) Fomentar o exercício de processos de tomada de decisão participativa pelos agentes políticos já eleitos e simpáticos à causa. Uma desejável transição dos processos de tomada de decisão política das formas clássicas (associadas à democracia representativa) para moldes participativos não ocorrerá de "forma natural" e sem resistências. Afinal, o atual modelo majoritário (representativo) vem servindo razoavelmente aos propósitos de uma elite econômica e política, que historicamente vem dominando a disputa política e com isso materializando os seus interesses. Ademais, se atualmente caracteriza-se como um modelo massificado e propagado como o único viável de modo a enfrentar as controvérsias e diversidades de uma sociedade cada vez mais complexa, certamente não alcançou esse *status* como resultado de um desdobramento também natural, pelo contrário, tem sido fruto de contínuas experiências, frustrações e reaplicações, já que se trata de um modelo com uma trajetória de mais de 200 (duzentos) anos de história.

⁵⁰⁰ O crescimento urbano de Parauapebas já vem provocando a verticalização da cidade em alguns bairros, especialmente naqueles onde há uma crescente expansão do mercado imobiliário. A sua região mais antiga (e central) está completamente adensada e a solução encontrada pelos empreendedores imobiliários tem sido idêntica àquela adotada em vários outros centros brasileiros, ou seja, procurar áreas mais afastadas, onde vem-se constituindo condomínios residenciais para um público de classe média. Nessas áreas também já são perceptíveis a construção de edifícios, residências e prédios comerciais. A secretária adjunta, Simonia Caetano, afirma que muitas edificações foram construídas em inobservância das regras municipais e deveriam ter sido proibidas. Cf: CAETANO, Simonia. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, abril. 2015.

Assim, é também plausível considerar que uma realidade política majoritariamente resultante de processos de tomada de decisão de forma participativa, ou seja, em que o modelo de democracia participativa seja massificado, não será alcançada sem experimentações, frustrações e reaplicações. A "democratização da democracia", conforme leciona o sociólogo Boaventura dos Santos, não será alcançada sem contínuas tentativas, erros e acertos, uma vez que o aprofundamento da democracia se faz exercitando-a⁵⁰¹.

O fomento desses "exercícios" e experimentações, além dos já sugeridos na esfera da sociedade civil, deve ser promovido no seio da sociedade política, ou seja, por agentes políticos investidos de cargos e funções públicas. Contudo, como já evidenciamos, por não se tratar de uma causa com majoritária simpatia nesta seara, é necessário que essas experiências sejam fomentadas por aqueles agentes simpáticos e mais próximos a essa causa, os quais podem estar presentes em inúmeras esferas e etapas na execução de dadas políticas. Assim, vereadores podem estar continuamente realizando audiências e consultas públicas para subsidiar e definir suas ações e gestores podem estar provocando essas dinâmicas para discutir e definir prioridades. O importante é empoderar a sociedade, legitimar suas ações e difundir os benefícios de uma cultura política participativa.

Afinal, se é fato que o atual ambiente político já não é mais tão favorável a medidas progressistas como os relativos à participação popular, também é fato que há crescente descrença na política institucional, parca legitimidade das políticas públicas em curso e crescente questionamentos quanto a eficácia dos gastos públicos. Ora, todos esses são aspectos em que já existem inúmeros estudos demonstrando as vantagens da introdução de mecanismos participativos para o seu bom enfrentamento⁵⁰²;

b) Buscar comprometer agentes políticos com a causa participativa. Ativistas e membros da sociedade civil em geral, comprometidos com a democratização da sociedade, precisam ampliar os esforços para avançar com a quantidade de agentes políticos eleitos simpáticos e/ou comprometidos com a causa participativa. Assim, além de fomentar candidaturas compromissadas, é necessário tentar compromissar outros candidatos com essa bandeira.

⁵⁰¹ SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

⁵⁰² BOULDING & WAMPLER, 2010; HILMER, 2013; PATEMAN, 2012.

Contudo, além do processo de convencimento e sensibilização mais direto, é necessário buscar mudanças mais estruturantes que possam permitir maior vinculação e controle da cidadania em relação aos compromissos assumidos por políticos em processo eleitoral, quando estiverem já investidos em cargos políticos. Afinal, é patente que um dos maiores motivos que vem provocando descontentamento em eleitores/cidadãos, tem sido a enorme defasagem entre o que se promete/compromete e o que efetivamente ocorre após as eleições.

Uma grande oportunidade para o debate de aspectos dessa natureza poderia ocorrer no bojo das definições das regras eleitorais no Brasil, em meio a chamada reforma política; onde seria possível incluir mecanismos no processo eleitoral e de regulamentação da relação dos mandatos com a sua base eleitoral que promovessem maior controle da sociedade em relação aos seus representantes.

Em não sendo possível ou viável (politicamente) implementar essa realidade institucional, uma medida alternativa poderia ser a intensificação do uso de mecanismos de acompanhamento e transparência das ações dos respectivos mandatos, tais como os chamados "observatórios" (associados com os novos recursos de comunicação), de modo a difundir as decisões e ações adotadas pelos respectivos representantes.

5.2

Problemas e desafios sob uma perspectiva utópica

A discussão empreendida anteriormente, mirando destacar quais os grandes problemas e desafios que se impõem à democracia participativa, mirando assegurar um direito à cidade, manteve seu foco num viés institucional/normativo; ou seja, o objetivo foi destacar os principais obstáculos a serem superados para que este direito, conforme está concebido na legislação pertinente, possa se materializar e as leis possam, então, cumprir suas "promessas".

Ocorre que, conforme vimos destacando especialmente no capítulo anterior, os contornos e alcances deste direito diferem de acordo com o âmbito em que está sendo abordado. Vimos também que, em alguns aspectos e sob certas

perspectivas, esses diferentes âmbitos não são totalmente incompatíveis, podendo até serem complementares; mas que, em questões cruciais, poderão o ser.

Nesse sentido, uma vez que já destacamos essa perspectiva mais "utópica" em capítulos anteriores, revelando suas principais características (rótulo sob o qual reunimos a perspectiva do instituto esboçada e cultivada por intelectuais, acadêmicos e movimentos sociais), bem como a contrastamos com as realidades dos dois municípios que estamos analisando, concluindo também não haver a garantia do direito; é pertinente também destacarmos, nesse âmbito, quais seriam as grandes dificuldades e desafios a serem superados para a sua garantia.

Preliminarmente, porém, é importante lembrar uma certa função metodológica que essa perspectiva utópica do direito à cidade possui, mirando reforçar a idéia de que ela não pode ser tratada como antagônica à perspectiva normativa analisada anteriormente. Assim, Henry Lefebvre e, posteriormente, Mark Purcell deixaram evidente que o ideal utópico do "direito à cidade", através da chamada "transdução", também ajuda a melhor "olhar" para a atual realidade urbana e compreender suas contradições, insuficiências. Serve como inspiração para criar um adequado edifício institucional e estabelecer um desejável "ponto de chegada", em termos da realidade urbana.

Com esse pressuposto, deve-se frisar então que, mesmo vindo a ser enfrentados de forma exitosa os desafios destacados anteriormente e, assim, tornando reais as promessas legais contidas nos planos diretores das cidades de Parauapebas e de Laranjal do Jari; muito embora pudessem importar em significativas melhoras na democratização das cidades e na qualidade de vida, ainda assim, restariam outros tantos obstáculos a serem superados no caminho da implementação do instituto, nos moldes preconizados utopicamente.

Ademais, ainda em decorrência da inspiração emanada por essa perspectiva, a realidade proporcionada por um direito à cidade, não constitui jamais algo estanque e acabado, já que ela estará eternamente lançando luzes e inspiração, corroborando para se identificar insuficiências e para inspirar incrementos diversos.

Já em se tratando dos problemas e desafios a serem superados para a sua edificação, deve-se considerar que alguns aspectos destacados anteriormente, quando analisamos o direito sob a perspectiva normativa, também se aplicam a

esse âmbito. Afinal de contas, alguns dos aspectos que aqui encontram guarida, erguem-se também como obstáculos à consecução de promessas legais que realizariam e/ou reforçariam aspectos do direito à cidade, presentes em ambas as perspectivas. Por isso, nessa etapa final da análise, destacaremos apenas aspectos ainda não abordados anteriormente.

Contudo, apenas por questões didáticas, dentre as dificuldades e desafios que obstaculizam a materialização do direito à cidade nessa perspectiva utópica (e já abordados), podem ser mencionados: perda de vigor da sociedade civil; condição orçamentária e financeira dos entes governamentais; grande dependência de um único processo de desenvolvimento, associada a ausência de mecanismos de desenvolvimento mais endógenos; vigência de uma lógica colonizadora dos centros mais desenvolvidos em relação aos menos desenvolvidos; um crescente ambiente político hostil às medidas de cunho mais progressistas e parco apoio político da sociedade política aos mecanismos de participação popular.

Um primeiro aspecto a ser considerado para o melhor entendimento dos desafios nesse âmbito mais utópico, é que eles se revestem de um caráter mais geral e sistêmico, em contraposição à grande parte daqueles que se erguem na perspectiva destacada na sessão anterior (normativa), já que algumas delas somente fazem sentido e adquirem grande significado quando consideradas as particularidades e problemáticas locais. Assim, numa linha de raciocínio similar e para melhor compreensão, deve-se considerar que alguns dos desafios comuns aos dois âmbitos (normativo e utópico), elencados no parágrafo anterior, precisariam de uma breve "adaptação" nos argumentos, mirando estender seu escopo, de um âmbito mais local para um mais sistêmico. Contudo, fazemos apenas o registro e não iremos avançar nesse viés, pois consideramos que o núcleo dos argumentos se aplica muito bem aos dois casos e que, portanto, os argumentos centrais, que se aplicam a esses casos, já estão contidos na análise da sessão anterior.

Quanto aos principais problemas e desafios ainda não abordados (considerando os elementos definidores da democracia participativa e do direito à cidade, resultantes das reflexões de vários autores aqui discutidos ou de eventos promovidos pela sociedade civil) podemos reuni-los em 03 (três) grupos: 1) econômico, 2) político e 3) cultural.

5.2.1

De ordem econômica

Esse é certamente o principal agrupamento, pois diz respeito ao modelo econômico que vige e norteia majoritariamente amplos setores de nossa vida em sociedade. O atual modelo impõe dificuldades diretas para democracia participativa e o direito à cidade, quando consideramos aspectos da conceituação desse instituto, tais como: a necessidade de assegurar uma existência digna, em que as necessidades existências humanas sejam tratadas com prioridade⁵⁰³, evoluir de uma lógica focada no crescimento (industrialização) e que dê ênfase às problemáticas urbanas⁵⁰⁴, que proporciona a edificação de uma cidade inclusiva e capaz de promover a emancipação humana e um desenvolvimento com igualdade social⁵⁰⁵; que mire uma atividade política com profundidade e legitimidade, dentre outros aspectos.

Isso fica ainda mais evidente, ao considerarmos que Marcuse, Harvey e Lefebvre, Pateman e Barber por exemplo, em diferentes momentos de suas reflexões, enfatizam que o caminho para a edificação daqueles institutos implicará numa espécie de ruptura revolucionária, evoluindo até haver a superação das atuais contradições e construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Sendo o modelo capitalista considerado o inimigo comum a ser enfrentado e derrotado por todos aqueles que, de forma mais direta ou indireta, sofrem as consequências da lógica reproduzida em nossas cidades⁵⁰⁶.

Ademais, essas são dificuldades que vêm adquirindo novas e agressivas características, a partir dos anos 1990, com a fase neoliberal do modelo, com consequências trágicas sobre direitos sociais e a soberania das esferas estatais e um avanço de medidas desregulamentadoras, com inteira submissão das mais variadas facetas da vida social aos ditames das lógicas do mercado.

⁵⁰³ MARCUSE, Peter. Who right(s) to what city? In BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (orgs.). Cities for the people not for profit: critical urban theory and the right to the city. London/New York: Routledge, 2012. p. 24-41.

⁵⁰⁴ LEFEBVRE, Henri. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

⁵⁰⁵ CARTA DO RIO, 2010.

⁵⁰⁶ MARCUSE, op. cit.

Assim, um modelo econômico que já sustentava um estilo de vida cruel fundamentalmente para os mais frágeis socialmente, com a imediata consequência de constituir um ambiente urbano desigual e injusto; tende a piorar ainda mais seus efeitos deletérios, na medida em que tem o potencial de intensificar a precarização das relações trabalhistas, a exploração dos recursos naturais e do homem pelo homem, comprometendo os laços de solidariedade e provocando o distanciamento e isolamento entre as pessoas. Portanto, indo na contramão e comprometendo alguns dos elementos centrais para a constituição de uma realidade urbana que torne possível a edificação do direito à cidade, através da democracia participativa.

Esses são aspectos que adquirem contornos ainda mais gritantes em realidades urbanas como as cidades que estamos analisando, visto que são cidades que vêm sofrendo de forma intensa esses desdobramentos do modelo capitalista de produção. Assim, ambas são resultantes da implantação de grandes projetos econômicos instalados em momentos de inexistência de controle da cidadania sobre as decisões que os conformaram (regime militar) e concebidos para atender a interesses do capital externo, pautados por uma lógica de exploração intensa dos recursos da região. Por sua vez, essas características foram ampliadas ainda mais no bojo de medidas neoliberalizantes, a partir da década de 1990⁵⁰⁷.

Essas facetas expressam-se drasticamente através de aspectos como a enorme dependência entre o aglomerado urbano e o projeto econômico, bem como através da difícil e praticamente unilateral relação existente entre os empreendimentos e as autoridades locais em cada um dos municípios. Como resultado do emaranhado institucional vigente, as grandes decisões, ou seja, aquelas que produzem os impactos determinantes sobre as realidades locais, são estabelecidas quase que exclusivamente entre os diretores dos empreendimentos e autoridade do governo federal. Além do mais, a lógica que norteia essas

⁵⁰⁷ Uma consequência decisiva desses novos contornos do neoliberalismo pode ser percebido claramente em Parauapebas; afinal de contas, conforme vimos, foi no ano de 1997 que a então Companhia Vale do Rio Doce foi privatizada, transformando-se na "Vale". Conforme já destacamos, uma das medidas imediatas decorrentes desse processo foi a dispensa de grande quantidade de funcionários e o acirramento da pressão sobre os trabalhadores, redundando numa maior fragilidade dos empregos e um aumento da produtividade obtido às custas de maior sobrecarga sobre os trabalhadores.

discussões e determina os resultados, obviamente, se pauta e evidencia os interesses econômicos em questão.

Num contexto assim, qualquer dificuldade que se imponha, tais como as pretensões em construir um ambiente urbano mais democrático e igualitário, para o qual corroboraria enormemente, mudanças estruturais na forma e na lógica que norteia esses grandes projetos instalados, é tido como um empecilho, um "obstáculo ao progresso" e precisaria ser ou descartado ou ter reduzido seu impacto. Nesse bojo podem alvo tanto movimentos sociais, que denunciam e contestam as contradições existentes, quanto políticas públicas empoderadoras e democratizantes.

Diante de um cenário assim que envolve elementos tão poderosos que vão além das possibilidades locais, os desafios destacados a serem superados - também de cunho utópico - são:

a) Buscar resistir e frear o avanço neoliberal do modelo econômico vigente. Se uma mudança mais radical e iminente no atual modelo econômico vigente talvez seja algo sem uma perspectiva imediata para ocorrer, é necessário, contudo, iniciar sua superação de alguma forma. Um passo inicial, seria breçar o avanço de sua faceta neoliberal que vem resultando em diversas formas de precarização social. Diante dos enormes obstáculos erguidos atualmente para a edificação de cidades mais justas e emancipatórias, o passo inicial é buscar criar um ambiente político para que essas condições não sigam piorando e as relações sociais sejam mais equânimes, democráticas e as oportunidades alcancem maiores contingentes populacionais;

b) Superar o modelo de produção capitalista e seu estilo de vida. Ora, é evidente que a etapa descrita anteriormente, no que diz respeito a utopia de um direito à cidade, constitui medida paliativa e até preparatória para o que efetivamente tem o potencial de provocar profundas mudanças nas relações sociais e constituir um novo estilo de vida, ou seja, uma mudança radical no atual modelo econômico, invertendo suas lógicas valorativas. Marcuse, reforçando reflexões já empreendidas por Lefebvre, leciona que é necessário ter clareza de que o inimigo comum a ser derrotado e superado mirando a construção de um direito à cidade é o atual modelo de produção capitalista (e seu consequente estilo

de vida). O que exigirá a unidade de ação de todos aqueles que sofrem suas consequências e lutam por uma vida melhor.

Esse modelo é que, em última instância, põe em curso e justifica uma gama de obstáculos (como os que vêm sendo analisados) que impede a produção de um ambiente urbano fundado em valores como a solidariedade, prioridade na emancipação humana e comunitarismo, dentre outros aspectos. Esse modelo, como tantos autores já destacaram, cria seus mecanismos ideológicos e fundamenta uma cultura que irradia o consumismo, o individualismo e a competição acirrada; ou seja, constitui um ambiente que vai na contramão daquele que seria o desejável para garantia de uma sociedade mais democrática e que, ao final, corrobore para assegurar um direito à cidade.

5.2.2

De ordem política

Esse segundo grupo, como já sugerimos, possui elementos que são decorrentes do anterior. Afinal de contas, conforme têm sido amplamente reiterado por reflexões teóricas que buscam demonstrar as raízes do atual sistema político majoritário no ocidente, as regras e procedimentos que o caracterizam buscam assegurar que os grandes interesses econômicos sejam assegurados e possam reproduzir-se, cotidianamente, sem grandes dificuldades. É com base nessas premissas que podemos entender com maior clareza a ampla aceitação e defesa do modelo de democracia representativa pelas elites econômicas ocidentais, por exemplo.

A demanda por mudanças no sistema político, que impliquem em sua abertura para processos mais participativos em que haveria a possibilidade de a cidadania apropriar-se da condução dos rumos da cidade, constitui um dos elementos centrais também na acepção utópica do direito à cidade.

A utopia reitera a necessidade de se radicalizar a democracia, mirando atender as grandes demandas suscitadas pela vida contemporânea. Impõe-se a necessidade de haver controle por parte dos cidadãos de aspectos econômicos que estão além da esfera estatal e são próprios da iniciativa privada, em razão do

potencial de impacto que podem vir a exercer sobre o cotidiano urbano⁵⁰⁸. No mesmo sentido, defende-se que a cidadania passe a controlar o excedente de capital produzido, retirando essa prerrogativa das chamadas leis de mercado, como ocorre atualmente⁵⁰⁹. Por fim, para transformar a atual lógica vigente que impulsiona o processo de urbanização, os movimentos sociais também reforçam a necessidade de haver mais amplos espaços democráticos⁵¹⁰. Portanto, é improvável pensar em materializar um direito à cidade, que não seja por via de mudanças radicais na política; implicando num controle de aspectos tidos como exclusivos dos agentes privados e, via de consequência, em mudanças de alguns dos postulados do atual modelo liberal democrático.

Essas transformações teriam um potencial de produzir mudanças positivas imediatas em realidades como as que estamos analisando, pois em ambas, os habitantes lidam com os efeitos de grandes empreendimentos econômicos e, atualmente, possuem pouca possibilidade de decidir a respeito dos impactos que estes provocam em suas realidades. As decisões cruciais acabam sendo tomadas ou por agentes estatais localizados em regiões distantes ou por executivos das empresas e são motivadas por lógicas mercadológicas incompatíveis com uma necessária valorização de valores coletivos locais.

Esse ambiente autoritário e alienante, na medida em que afasta os que sofrem as consequências das mazelas produzidas nos locais da possibilidade de efetivamente intervir e mudar as lógicas e procedimentos atualmente em curso, transformando os habitantes locais em meros expectadores e/ou operários na produção de enormes riquezas; constitui um outro problema para a implementação do direito à cidade nos locais. Diante disso, o principal desafio a ser superado seria:

Ampliar o escopo dos objetos a serem alvo de decisão democrática e de controle pela cidadania. O objetivo fundamental é submeter ao controle da cidadania, a decisão sobre medidas ou ações que possam impactar de forma decisiva o cotidiano dos habitantes locais; fundamentalmente aqueles que atualmente são afetos à esfera dos interesses privados, mas que possuem impactos

⁵⁰⁸ PURCELL, Mark. *Excavating Lefebvre: the right to the city and its politics of the inhabitant*. 2002.

⁵⁰⁹ HARVEY, 2012.

⁵¹⁰ CARTA DO RIO, 2010.

que podem ser considerados irreversíveis. A lógica que deve passar a imperar é a de que os interesses coletivos devam suplantar os individuais. Para tanto, é plausível que a cidadania seja o fórum mais apropriado para decidir se desejam ou não suportar os impactos de determinadas medidas e empreendimentos, por exemplo. Isso permitiria que um respectivo conjunto de moradores pudessem, efetivamente, apropriar-se de seu local, ou seja, possibilitaria a materialização do "direito à obra".

5.2.3

De ordem cultural

Este terceiro e último aspecto também guarda uma direta relação com o primeiro (econômico), afinal de contas, conforme vimos ratificando, o atual modelo capitalista de produção, para manter seu poder e seguir reproduzindo-se, precisa lançar mão de um aparato cultural e ideológico que reforce seus valores e propague a ideia de ser este o mais apropriado e até o único possível, contemporaneamente. É este aparato o principal responsável pela difusão de valores como o individualismo e a ideia de que uma competição acirrada seja a condição para a evolução humana, constituindo-se em um problema crucial nessa faceta cultural.

Como consequência, temos cada vez mais presente no mundo, valores que afastam os seres humanos, fomentam um "olhar" hostil para "os outros" e os identifica, quase automaticamente, como adversários ou até inimigos. É cada vez mais ausente a proximidade, o contato e a solidariedade. Uma das consequências mais deletérias desse ambiente cultural é uma crescente dificuldade em fomentar a participação e a solidariedade entre as pessoas, resultando numa certa comodidade dos grandes empreendimentos econômicos (quase sempre pautados por mecanismos altamente exploratórios) que seguem reproduzindo os seus interesses, sem sofrerem grandes incômodos.

Este é também um ambiente que impõe dificuldades para os mecanismos de democracia participativa e para o direito à cidade. Assim, esse arcabouço ideológico afasta cada vez mais a aspiração de se fazer da cidade um lugar capaz de proporcionar a convivência harmônica entre os diferentes, que sirva de

mediação entre a vida mais imediata (cotidiana) e os "mundos" mais distantes e que se coloque como um lugar central capaz de abrigar e atrair os mais diversos anseios, provocando salutares encontros com outras experiências⁵¹¹.

Esse lugar de encontros das mais diversas experiências, permitido por um regular contato, valorizaria cada vez mais a cotidianidade, transformaria e renovaria a vida urbana, potencializando essa espetacular invenção da humanidade, que são as cidades e seu respectivo ambiente urbano. Afinal, há de se convir, que seja, pelo menos, um enorme desperdício haver tantas vidas, ricas e diversificadas experiências convivendo fisicamente tão próximas, mas de fato, tão distantes entre si.

Diante dessa realidade, destacamos como o principal desafio a ser superado:

Difundir as vantagens de uma cultura sustentada pela solidariedade e espírito coletivo. É preciso contrapor os valores difundidos na forma de verdadeiros dogmas com argumentos e dados factíveis. É necessário demonstrar que, se há vantagens e avanços provocadas pela acirrada competição, o rastro de desagregação e dos prejuízos que isso provoca e, fundamentalmente, quem vem se beneficiando, majoritariamente, com essa lógica.

Ademais, é necessário também demonstrar os bons resultados proporcionados pela solidariedade e pelo espírito de coletividade para a evolução humana, ou seja, é preciso demonstrar que a junção de ideias e ações pode não somente produzir boas e melhores soluções, como também são a condição para a sua aplicação, de forma mais legítima e mais eficaz. Como mecanismos para essa propagação, podem ser usadas as novas tecnologias disponíveis, notadamente as redes de comunicação e, principalmente, incentivar e reforçar demonstrações práticas dos argumentos, através, por exemplo da promoção de experimentos pautados por esses valores, nas mais diversas instâncias da sociedade.

⁵¹¹ SCHMID, Christian. *Henri Lefebvre, the right to the city and the new metropolitan mainstream*. In BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (orgs.). *Cities for the people not for profit: critical urban theory and the right to the city*. London/New York: Routledge, 2012. p. 42-62.

5.3

Um diagnóstico dos principais problemas e desafios

A discussão dos principais problemas e desafios a serem enfrentados em 02 (duas) perspectivas (normativa e utópica), foi motivada por demandas didáticas e pela forma como um tema assim se apresenta no mundo real. Assim, didaticamente, a divisão ajuda a entender melhor o que seja cada uma daquelas instâncias, ressaltando as particularidades de cada esfera, tanto no que diz respeito ao entendimento que se tem do que seja o direito à cidade, quanto revela mais claramente, que tipo de problemas e desafios são erguidos, em cada um deles, aos mecanismos de democracia participativa. Por sua vez, na prática, o tema do direito à cidade é tratado, quase sempre, de forma indistinta, ou seja, é possível, por exemplo, encontrar inúmeras intervenções de defesa do instituto dirigidas a questões normativas, oriundas e orientadas por inspirações utópicas; assim como também há defesas de cunho mais utópico, a respeito da viabilidade ou inadequação de dados aspectos, embasadas nos desdobramentos de previsões normativas.

Via de consequência, são perspectivas que devem ser percebidas como complementares e estar em permanente "diálogo", provocando mútuas inspirações e fornecendo subsídios para análises mais adequadas e mais completas do direito à cidade. Ademais, na medida em que ajudam a enxergar melhor cada uma das instâncias, ao destacar suas particularidades, fica evidente que também vão exigir distintos tipos de intervenções e, principalmente, que as deficiências em ambas as instâncias devem ser enfrentadas com esforços simultâneos pelos mecanismos democráticos disponíveis.

Por fim, deve-se ter em mente que essa tentativa de mapeamento de problemas e desafios constitui apenas uma etapa inicial, mas deve preceder a qualquer tentativa de por em prática ações efetivas mirando remover obstáculos e assegurar um direito à cidade. Por isso, diante das plausíveis deficiências e precariedades que as 02 (duas) cidades enfrentam e, se considerarmos haver pessoas imbuídas da intenção de construir uma vida e uma sociedade melhor em ambos os locais, é imperioso e primário que se desencadeie um grande esforço

para se compreender claramente as razões da atual ineficácia de leis elaboradas exatamente com estes intuitos.

É evidente que não devem se tratar dos únicos problemas e desafios, sendo muito provável terem sido deixados de fora alguns tão importantes quanto os aqui referendados. A intenção foi destacar o que se compreende serem os principais, com destaque para aqueles que afetam diretamente a realidade dos 02 (dois) municípios e que adquirem suas potencialidades diante das particularidades de cada um dos locais; ou seja, é possível que alguns elencados não sejam tão significativos quando confrontados com outras realidades, contudo, adquirem o relevo que lhes foi atribuído, considerando-se as especificidades destacadas ao longo do trabalho para ambos os locais.

A intenção foi iniciar uma reflexão movida pelo intento de mapear esses obstáculos que comprometem a eficácia de normas e institutos aparentemente tão bem intencionados, mas que vêm produzindo poucos resultados concretos. Assim, à medida que forem sendo identificados outros, no curso de uma desejável continuidade de reflexões dessa natureza, devem ser inclusos no elenco e, partindo-se desse mapeamento, evoluir para a produção de reflexões mais aprofundadas, mirando esboçar alternativas concretas para a superação desses problemas e desafios impostos à democracia participativa e, com isso, corroborar para a garantia do direito à cidade.

Considerações Finais

Para dar conta da tarefa de responder quais os principais desafios da democracia participativa para a garantia do direito à cidade em regiões fortemente impactadas por grandes empreendimentos capitalistas na Amazônia, dentre outros procedimentos, lançamos mão de uma pesquisa empírica em 02 (duas) cidades que se apresentam, nas últimas décadas, como verdadeiras amostras de um fenômeno que vem conformando um processo de urbanização que guarda suas particularidades. Em seguida, partimos para uma abordagem que abarcou 02 (duas) perspectivas do direito à cidade e da problemática em si, que acabam complementando-se; ou seja, "leituras" sob um duplo enfoque: utópico e normativo. Outra preocupação foi estabelecer delimitações em relação a matéria abordada, seja em relação ao tempo de vigência da principal norma nacional, seja em relação ao espaço amazônico.

O debate em torno das referências conceituais, em que tratamos de definir sob que viés passaríamos a abordar o direito à cidade, a democracia participativa e a urbanização na Amazônia, ajudou a estabelecer as referências sob os quais discorreremos a respeito dos processos desenvolvimentistas vivenciados pela região. Em seguida, adentramos na formação das cidades de Parauapebas e Laranjal do Jari e analisamos a tentativa normativa de se instituir um direito à cidade. Constatamos que seja sob o viés utópico, ou sob o normativo, os habitantes locais não tinham assegurado o mencionado direito. Com base nas constatações aferidas ao longo desse trajeto, elencamos e analisamos os principais problemas e desafios da democracia participativa para assegurar o direito à cidade.

Ao longo desse trajeto, algumas constatações revestiram-se de grande importância, não apenas por se constituírem em verdadeiros alicerces para a evolução da análise e resposta ao problema que a impulsionou, bem como por suscitarem demandas por novos estudos ou seu aprofundamento. Assim, em relação ao primeiro aspecto, as descobertas revelaram-se verdadeiras ilustrações a respeito de temáticas e realidades com as quais havíamos tomado contato apenas

de forma abstrata, em reflexões teóricas e conceituais; já em relação ao segundo, pela importância que adquiriram, abrem verdadeiras janelas por meio das quais poderá ser possível enxergar novos elementos ou se perceber a relevância de nuances para a análise de temáticas como a que abordamos; ou seja, havendo interesse, podem constituir novas frentes de pesquisa na área.

Aspectos de grande importância são, sem dúvida, algumas particularidades que caracterizam a urbanização na Amazônia. Uma lógica autoritária e produtora de desigualdades sociais presentes na gênese dos grandes projetos e que seguiu reproduzindo-se após a redemocratização do país (inclusive após a introdução de normas nacionais e locais que se propunham a edificar cidades mais igualitárias e mais democráticas), precisam ser melhor compreendidas, nos efeitos que daí emanam e implicam no enfraquecimento das instâncias estatais e dos movimentos sociais.

As cidades analisadas revelam uma enorme fragilidade das esferas estatais locais para fazer frente às mazelas que sofrem, visto possuírem pouco poder político, precários mecanismos institucionais e praticamente não participarem das grandes decisões que norteiam as estratégias econômicas que irão materializar-se no local. Há uma combinação de fatores (urbanização recente e intensa, lógica autoritária dos projetos econômicos e fragilidade das esferas estatais locais) que têm sido determinantes para que, dentre outros efeitos, o interesse de grandes agentes privados (individuais) prevaleçam de forma avassaladora sobre os interesses coletivos

Ora, se não é possível afirmar categoricamente que os grandes projetos sejam totalmente incompatíveis com a ampliação dos processos democráticos, como condição para se assegurar o direito à cidade, certamente é patente haver um efeito deletério desses megaempreendimentos para uma desejável supremacia dos interesses coletivos nas duas cidades. Assim, esses interesses são praticamente ignorados quando confrontados com os interesses individuais dos mencionados projetos, que seguem enraizando-se e deixando um rastro de impactos negativos, ameaçando comprometer o futuro das cidades e pondo em risco a salubridade ambiental e a vida de crescentes contingentes humanos, particularmente dos segmentos mais pobres.

Esse aspecto ganha ainda maior relevância se considerarmos que, além dos impactos bem particulares, resultantes da lógica desenvolvimentista imposta pelos grandes projetos econômicos, os impactos e mazelas sociais comuns à urbanização em geral, ou seja, presentes no avanço da urbanização em vários lugares do mundo, acabam adquirindo contornos mais dramáticos, principalmente em decorrência das precariedades locais e do ritmo desse processo na região amazônica. Como vimos, é patente a maior dificuldade e até impotência para enfrentar problemas sociais em comparação com outras regiões do país, a despeito de haver a circulação de uma enorme quantidade de riqueza em função dos empreendimentos.

Diante dessas particularidades e ao fazermos o seu contraste com as normas nacionais que fixaram instrumentos e mecanismos a serem utilizados localmente, a fim de promover o direito à cidade e assegurar realidades mais democráticas, resta um sentimento de que essas dinâmicas próprias da realidade urbana em formação na Amazônia (e seus respectivos problemas), foram pouco considerados ou tiveram pouca influência para a sua conformação. O que pode ser explicado especialmente em razão de 02 (dois) fatores: a) a dinâmica sociopolítica que resultou no Movimento Nacional pela Reforma Urbana e a respectiva institucionalização daí decorrente desdobrou-se, fundamentalmente, em outras regiões do país e; b) trata-se de formações e dinâmicas urbanas recentes, cujos efeitos e respectivas reflexões acadêmicas são ainda incipientes.

Por sua vez, trata-se de uma verdadeira ilusão supor que essas esferas estatais, nas condições em que se apresentam atualmente, serão capazes de comandar um processo de desenvolvimento urbano pautado por nobres objetivos como aqueles expressos nas normas legais, tendo de enfrentar, se não uma oposição declarada, pelo menos um conjunto de efeitos deletérios provocados por aqueles grandes empreendimentos e que vão na contramão das condições necessárias para que a democracia participativa tenha plenas condições de materializar suas promessas.

Um reforço é demandado e poderá ser o resultado de mudanças institucionais, introduzidas por mudanças legais, mirando fortalecer as instâncias estatais locais, bem como introduzir mecanismos capazes de enfrentar, de forma mais adequada, as particularidades da urbanização amazônica; conjugada com

reforços financeiros, implicando em transferência de uma parcela maior de recursos oriundos dos outros entes estatais, por exemplo. De qualquer forma, nos parece que para resultar em mudanças dessa natureza, é preciso que esses aspectos/ideias ganhem maior relevo acadêmico e suporte social e político.

Ainda diretamente relacionado a essas particularidades da urbanização amazônica, os grandes motores desse processo precisam ser melhor compreendidos, bem como a forma como se inter-relacionam e esses com os que ocorrem no restante do país. No caso da porção oriental, a impulsão provocada por grandes projetos de exploração de matéria-prima (principalmente de extração mineral) e a implantação de grandes hidrelétricas, já possuem uma considerável trajetória e razoável lastro de informações, inclusive relativas as 02 (duas) cidades analisadas, permitindo melhor avaliar as consequências de estratégias adotadas pelos empreendimentos e subsidiar decisões futuras.

Assim, no Amapá, por exemplo, já tivemos a ocorrência do projeto ICOMI, que se instalou na região na década de 1950 (utilizando uma estratégia parecida com a Vale em Parauapapebas) e encerrou suas atividades em 2003, deixando um enorme passivo ambiental, mazelas sociais e questões jurídicas em aberto, que seguem sendo disputadas até o momento. Outro caso mais recente é a retomada da mineração na cidade de Pedra Branca do Amapari (vizinho ao município de Serra do Navio, onde estava localizada a mina de Manganês da ICOMI), que utiliza um processo ainda mais agressivo, implicando em investimentos sociais e ambientais bem menores na região, se comparados aos de Serra de Navio. No Pará, a diversidade é bem maior, com destaque para empreendimentos como a Fordlândia, o ambicioso projeto capitaneado por Henry Ford, que iniciou no final dos 1920 e encerrou em 1945. Há também a construção da hidrelétrica de Tucuruí, iniciada em meados da década de 1970 que envolveu uma enorme logística, resultando na total transformação de um município; e, Barcarena que, após a instalação de infraestrutura de transformação mineral e um dos portos mais estratégicos da região, também vem sofrendo enormes impactos sociais e econômicos.

Ao redor de inúmeras cidades com características parecidas, vários empreendimentos vêm sendo instalados, inúmeros empreendimentos hidrelétricos estão em construção ou em vias de iniciar. No Amapá, temos os exemplos das

hidrelétricas de Santo Antonio (Laranjal do Jari), de Ferreira Gomes e Caldeirão (Ferreira Gomes). No Pará, a mais emblemática é, sem dúvida alguma, a hidrelétrica de Belo Monte, em construção no município de Altamira. Todas essas obras têm causado uma grande corrida migratória e impactos determinantes na paisagem urbana de vários municípios.

Ademais, todas as obras deste tipo, ao serem anunciadas, são imediatamente saudadas com grande entusiasmo principalmente por políticos e empresários locais e com um misto de preocupação e ceticismo por lideranças sociais e ativistas dos mais variados movimentos sociais. O documentário "Amazônia Sociedade Anônima", apresentado no programa Fantástico da Rede Globo em abril de 2015, informa que até 2020 estão previstos investimentos da ordem de US\$ 100 bilhões e a construção de 92 hidrelétricas na região. No Amapá, por exemplo, vivencia-se um momento de tensão e depressão econômica no município portuário de Santana e de Pedra Branca, em razão da paralisação dos principais empreendimentos minerários. Já no Pará, várias cidades protagonizam uma intensificação da corrida imigratória, no bojo do anúncio de novos investimentos para exploração mineral; como os que vêm ocorrendo ao redor de Parauapebas, por exemplo, onde as cidades de Canaã do Carajás e Ourilândia do Norte já concentram grande proporção de imigrantes.

Portanto, seja em razão da intensificação do processo de expansão capitalista, particularmente de nações fortemente dependentes do consumo de matéria prima e energia, seja em razão da própria urgência em se promover o desenvolvimento do Brasil, demandando crescente quantidade de produção de energia; é evidente que as cidades localizadas na região Amazônica e em particular aquelas que são dotadas de reservas minerais e potenciais hidrelétricos já identificados, deverão protagonizar uma intensificação desse processo exploratório, submetidos a uma lógica desenvolvimentista conhecida, ou seja, similar a que destacamos em nossa análise.

Fica então evidenciado a urgência de os segmentos acadêmicos, sociais e jurídicos aprofundarem-se no conhecimento dessas particularidades e de sua relação com as contradições sociais que se materializam no espaço urbano; fundamentalmente por se tratar de um processo que assume as proporções de um novo ciclo econômico, principalmente nessa porção oriental da Amazônia. Assim,

o confronto entre as lições proporcionadas por experiências frustrantes de empreendimentos que guardam semelhanças com alguns atuais, bem como a maior proporção atualmente existente em termos de dados e informações atinentes aos impactos causados nas mais variadas facetas sociais, podem permitir uma abordagem mais apropriada e a construção de alternativas mais adequadas aos problemas que deles resultam, especialmente se forem resultantes de processos que integrem o conhecimento científico dos segmentos acadêmicos, com o conhecimento popular e o engajamento dos movimentos sociais.

Ora, se as particularidades geográficas da região e o impulso dos grandes empreendimentos são marcas determinantes do fenômeno da urbanização da região e impõe obstáculos decisivos; com a mesma magnitude o são as vicissitudes da arena e do ambiente político locais, constituindo forças que nutrem ou que dão nascimento a obstáculos que se demonstraram decisivos à ineficácia das normas analisadas. Portanto, muito embora seja crucial que se avance em estudos e análises de cunho mais macro e que vêm determinando alguns dos grandes contornos da urbanização nestes locais; ficou evidenciado que as minúcias da micropolítica de cidades, que são objeto desses fenômenos, jogam um papel decisivo, sendo alimentadas e alimentando os demais fatores e, juntos, impõem dificuldades praticamente intransponíveis para a democracia participativa e para o direito à cidade.

Nesse viés, evidencia-se a pertinência do aprofundamento tanto de pesquisas que busquem aferir como interagem essas influências que emanam de variadas fontes, quanto a relevância dos desdobramentos da interação de normas que são promulgadas em âmbito nacional com as particularidades da micropolítica de localidades com ambiente político também muito particulares. Afinal de contas, a interação de fatores como: formações urbanas recentes, encontro de imigrantes oriundos de vários locais e com distintos perfis culturais, uma economia instável e divergentes percepções e motivações em relação à cidade; tem um potencial de constituir um "caldo cultural e político" que nunca deverá ser desprezado em qualquer tentativa de analisar, buscar destacar dificuldades e edificar alternativas para as contradições que se demonstram urgentes nessa porção da Amazônia.

Um outro aspecto que destacamos tem sido a forma com que se materializam alguns dos efeitos positivos de mecanismos da chamada democracia participativa, num ambiente bastante particular e sem uma atuação expressiva de movimentos sociais ligados à causa urbanística em si, como o que ocorreu nas trajetórias dessa temática em regiões mais centrais do Brasil. O contato com as realidades de ambos os municípios, e particularmente, as entrevistas realizadas com lideranças da sociedade civil que participaram do processo de elaboração dos respectivos planos diretores, confirmou impressões e revelou gratas surpresas. As conversas revelaram agentes políticos com clara percepção de seus papéis sociais, com grande preocupação com os destinos das cidades, grande disposição e envolvimento político, com conhecimento de vicissitudes da burocracia estatal e interesse de saber um pouco mais sobre a temática e com uma impressão positiva a respeito da importância da participação política, tanto para os governos, quanto para os movimentos sociais. Embora amplamente decepcionados com o fato de não terem havido efetivos resultados positivos de processos anteriores, ainda assim, nutrem uma expectativa positiva por futuras dinâmicas dessa natureza.

Em se tratando dos efeitos e perspectivas para a participação política, no que diz respeito aos debates e tomadas de decisões de políticas urbanas, submetidos a uma dinâmica de formações urbanas como a que vimos abordando, trata-se também de um nicho interessante e particular, cujo melhor entendimento poderá aprofundar o debate de conceitos clássicos dessa seara, bem como tem o potencial de acrescentar novos elementos aos mesmos. Ademais, nos parece ser pertinente a produção de análises comparativas entre as dinâmicas participativas de elaboração de PDPs em locais como esses, pois, dentre outras vantagens, permitiriam considerar realidades de movimentos sociais que possuem trajetórias e características também particulares.

Uma possibilidade seriam comparações entre processos e planos elaborados na própria região, mirando identificar suas dinâmicas comuns e possíveis inovações, diante de problemas comuns; bem como a comparação entre esses processos e aqueles produzidos em cidades das regiões sul e sudeste, onde, dentre outras características, os processos de elaboração de planos diretores contaram, por exemplo, com movimentos sociais gestados em torno das chamadas políticas urbanas, como eram aqueles que conduziram o MNRU. Uma

comparação assim ganha ainda maior relevância se consideramos, por exemplo, o caráter transdisciplinar e a necessidade de os planos diretores precisarem incorporar previsões das mais variadas dinâmicas sociais que ocorrem no espaço de dado município.

Uma outra faceta tem sido responsável por impor certas dificuldades à análise empreendida, ao mesmo tempo que constitui um foco de potencial ampliação; trata-se da característica ampla e fluida dos elementos conceituais do direito à cidade. Como ficou evidenciado, trata-se de um conceito de difícil tratamento e que está ainda em pleno processo de debate e construção. Na verdade, somente para destacarmos um dos aspectos complicadores, mesmo se considerarmos apenas sua faceta normativa, fica evidente não se tratar de um direito específico, mas adquire os contornos de um conjunto de direitos também afetos a outras áreas jurídicas.

Ora, esse seu caráter, paradoxalmente, pode constituir uma grande fonte de riqueza e, ao mesmo tempo, uma fonte de enfraquecimento do instituto. Assim, a diversidade e demanda por constante "diálogo" com inúmeras outras facetas jurídicas, notadamente aquelas afetas aos direitos sociais, sem dúvida alguma instaura uma seara com enorme e rico potencial para o debate e criação de soluções de problemas que afetam a humanidade há séculos. Contudo, a fluidez e inexatidão de escopo e até de abordagem jurídica, podem impor significativas dificuldades para a sua normatização e a de aspectos correlatos, principalmente daqueles elementos tidos como essenciais para a constituição das condições adequadas e promotoras deste direito.

Considerando que as atuais previsões encontram dificuldades de materialização de suas promessas, que há necessidade de promover adaptações/alterações e que se trata de um instituto ainda em plena normatização, é também necessário tomar muito cuidado nesses processos subsequentes de normatização, mirando assegurar suas riquezas e minorar suas imprecisões. Assim, idealmente, deve-se evitar alcançar uma precisão extrema do instituto, pois, à despeito de talvez facilitar a determinação de objetivos e metas, todavia, poderá vir a significar uma espécie de engessamento de algo que é, pela natureza da realidade da qual emana, diverso, transdisciplinar e com relativa novidade, especialmente em âmbito sócio jurídico. Ora, resta evidenciado, que não constitui

tarefa das mais fáceis e que, por isso mesmo, deve exigir maior cuidado em seu tratamento e maior aprofundamento em relação aos estudos de seus elementos, devidamente ilustrados por pesquisas com foco em realidades práticas e também diversas.

Ademais, é necessário muita atenção e intervenções adequadas diante do fato de que a utopia de um direito à cidade possui já instrumentos práticos que miram a sua materialização, o que, dentre outros efeitos, tem causado uma verdadeira disputa pela sua conformação e aplicação. Há uma tentativa de "domesticar" o instituto e transformar alguns dos seus elementos mais relevantes em mecanismos de legitimação e de realização dos interesses do grande capital, tais como os mecanismos de democracia participativa. Essa tentativa deve ser enfrentada não somente com denúncia, mas também com maior engajamento e interação entre os movimentos sociais, os segmentos acadêmicos e intelectuais que militam e defendem uma percepção mais radical e emancipatória do instituto.

Essa é uma tarefa que teria direta incidência sobre as cidades brasileiras de modo geral, especialmente aquelas que já elaboraram seus planos diretores e estão, em tese, em processo de implementação de suas previsões. Isto porque, conforme vimos, nessa faceta normativa acaba não somente prevalecendo uma percepção mais conservadora do instituto, mas também a realidade prática e institucional, determinada pelo atual modelo econômico, funciona como elemento limitador de seu alcance. É pertinente que, mesmo sem poder transitar diretamente de uma realidade extremamente desigual para uma em que o direito à cidade seja dominante (e em seu formato mais radical/utópico), os seus principais agentes promotores tenham ciência e sejam conduzidos e inspirados por aquela acepção, de modo a não se conformarem com a outra mais domesticada do plano institucional. É desejável não haver conformismo, mas ativismo e constante inquietação e que se tenha clareza da realidade desejada, bem como de que a luta para alcançá-la será um processo constante. Como se pode vislumbrar, isso pressupõe também constante mobilização, produção e difusão de conhecimento.

As dificuldades ganham maior complexidade e são potencializadas pelo novo momento que vive o capitalismo no mundo, que impõe uma crescente pressão sobre realidades mais frágeis socialmente e com direta implicação sobre os movimentos sociais que buscam, de alguma forma, denunciar e enfrentar esse

processo. Como ficou evidenciado, a reação e a estratégia em curso, transmutam-se em dificuldades de variadas formas (econômicas, políticas, culturais, geográficas, dentre outras) e implicam em grandes barreiras para mecanismos de cunho progressista, como a democracia participativa e outros elementos essenciais do direito à cidade. Esses aspectos obstaculizantes somente podem ser melhor compreendidos se considerarmos que eles se colocam no bojo de ações estratégicas para permitir e facilitar o avanço do grande capital, a despeito de haver normas que, em tese, imporiam freios aos atuais contornos desse processo, ou seja, à medida que se intensifica e avança o processo exploratório, novas medidas são institucionalizadas para pavimentar o seu caminho e novos mecanismos são forjados mirando burlar os empecilhos possivelmente presentes em normas legais ou em outras formas institucionais.

Este processo voraz tem nas cidades analisadas uma de suas amostras mais expressivas, pois são de locais como esses que provêm alguns dos elementos mais cruciais para a expansão em curso do modelo capitalista. Conforme demonstramos, regiões como a amazônica são alvo de uma corrida sem precedentes por matéria-prima, por energia, por água, enfim, por elementos decisivos para estratégias econômicas em curso e cada vez mais raros nos grandes centros. Pela importância estratégica que possuem, os agentes promotores desses gigantescos interesses demonstram-se dispostos a fazer "tudo o que for preciso" para que a marcha de seus interesses siga evoluindo sem significativos obstáculos.

Esse fator ajuda a explicar o uso de recursos de todos os tipos nessas regiões e muito do verdadeiro boicote à ação dos movimentos sociais e da desconsideração e enfraquecimento das instâncias estatais locais, já destacadas anteriormente. Essa conjugação de fatores mira a constituição de um cenário adequado para que sigam reproduzindo seus interesses. Esses são aspectos que qualquer frente de combate ao modelo capitalista - incluindo os que se articulam em torno da luta pelo direito à cidade e sua democratização - precisa melhor compreender e difundir para, dentre outros aspectos, ter-se verdadeira noção da grandeza dos desafios enfrentados na luta para assegurar um direito como o de que estamos tratando.

Essas constituem algumas das principais constatações e demandas suscitadas a partir do cotejamento de elementos constituintes de nossa análise, ou

seja, das análises empreendidas com foco: na urbanização na Amazônia, no direito à cidade, na democracia participativa e na aferição de que não se pode falar em um direito à cidade assegurado nas duas cidades elencadas, muito menos em que as normas analisadas, especialmente no que dizem respeito às promessas suscitadas pelos mecanismos de democracia participativa, tenham sido exitosas. Assim, as incursões sugeridas, e que podem se desdobrar seja na forma de pesquisas acadêmicas, seja na de integração de segmentos envolvidos e interessados numa evolução positiva dos aspectos abordados; possuem o potencial de aprofundar esses elementos e, ao mesmo tempo, dotar-lhes de um certo senso prático, muito especialmente no que diz respeito a incorporação das particularidades do processo de urbanização que ocorre na Amazônia.

Contudo, há ainda outros elementos que resultam do esforço empreendido para destacar e analisar os problemas e desafios que a democracia participativa enfrenta para assegurar o direito à cidade, em cidades com características como as que analisamos. Essa análise, quando centrada num plano mais abstrato e teórico, realizada em dois âmbitos (utópico e normativo), dentre outras vantagens, possibilitou uma melhor compreensão de alguns de seus elementos conceituais da temática e a forma como se relacionam.

Via de consequência, fica muito mais claro do que podemos estar exatamente tratando, quando abordamos seja o direito à cidade ou a democracia participativa, dependendo de a respectiva discussão estar ocorrendo em um ou em outro âmbito; bem como, os cuidados e as expectativas que se deve ter ao estarmos tratando desses temas, muito especialmente em decorrência das disputas e tentativas de apropriação de conceitos, mirando estabelecer uma narrativa que seja conveniente ao atendimento de determinados interesses econômicos. Portanto, em não havendo o cuidado de deixar essas vicissitudes evidenciadas, pode-se muito bem ser vítima de um processo que poderá transformar um instituto que nasceu a partir de lutas sociais e se coloca como uma promessa radical de mudança social, em mais um mecanismo de condução e promoção dos interesses das grandes corporações nacionais e internacionais.

Uma lógica parecida se aplica quando a abordagem evolui e passa a tratar especificamente dos desafios a serem superados, ou seja, quando destacamos os principais obstáculos a serem imediatamente enfrentados e que vem impedindo a

materialização do direito à cidade, por meio da democracia participativa. Afinal de contas, dentre outros efeitos, a indicação desses empecilhos acaba resultando numa espécie de indicação de caminhos a serem seguidos, ou ainda, de estratégias a serem adotadas para a materialização de um cenário adequado e impulsionador do direito em questão. Nesse viés, fica patente uma exigência em relação a ação dos ativistas, ou seja, a de que ela deve atacar problemas que ocorrem simultaneamente, em várias frentes e em ambas as instâncias (utópica e normativa).

Portanto, o avanço de uma metodologia assim pode servir para precisar conceitos e destacar problemas/desafios, mas também pode corroborar para a construção de uma estratégia mais embasada e apropriada para o tratamento de um processo que é, por natureza, eivado de complexidade. Isto porque, ela também contribui para percebermos como as facetas e instâncias destacadas relacionam-se e se auto-influenciam. Esse ganho pode e deve servir para subsidiar a ação daqueles que atuam tanto com maior foco em âmbito normativo, como daqueles que atuam com maior foco em âmbito utópico. Assim, por exemplo, intelectuais e membros da academia, historicamente mais envolvidos com o direito à cidade e a democracia participativa em âmbito mais utópico, por passarem a ter maior contato com aspectos inerentes ao que tratamos como sendo de âmbito normativo, poderão atuar em ações de cunho mais prático, bem como enriquecer suas intervenções e proposições teóricas, a partir das constatações que a experiência integradora lhe proporcionou. Um raciocínio similar aplica-se para agentes que atuam mais em âmbito normativo.

Uma ação assim mais embasada e ocorrendo de forma simultânea, também mostra-se muito mais adequada ao enfrentamento daquela franca tentativa de apropriação e/ou domesticação de conceitos radicais, como os tratados nessa análise. Afinal, ela implicaria em, por exemplo, fomentar o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas de cunho empírico e a intensificação dos encontros e trocas de informações entre os segmentos, nos moldes em que chegaram a ocorrer, por exemplo, com a realização de algumas edições do Fórum Social Mundial e do Fórum Social Urbano e, mais recentemente, com a realização do Encontro Mundial dos Movimentos Sociais ocorrido na Bolívia, tendo como tema "Terra, Teto e Trabalho".

Uma outra questão que sobressai da análise que empreendemos é a necessidade de introduzir mudanças institucionais que reconheçam e tratem de forma mais adequada as particularidades regionais, principalmente em relação às forças impulsionadoras do processo de urbanização e que condicionem um enfrentamento mais condizente de seus efeitos. Esses incrementos poderão assumir várias facetas; contudo, é pertinente que se enfrente, com mais urgência, a alternativa de mudanças em normas que afetam diretamente aqueles aspectos.

Sem dúvida alguma, uma das medidas estratégicas a serem incentivadas pelos ativistas do direito à cidade e da democracia participativa é a intensificação do contato com os agentes políticos da região, em especial os parlamentares federais, governadores e prefeitos. Afinal, ficou evidente que, embora ainda demandando estudos mais aprofundados e que abarquem aspectos ainda pouco analisados, os principais problemas destacados (e que suscitam seus respectivos desafios), já possuem um acúmulo de estudos que podem subsidiar a atuação governamental de prefeitos e governadores, bem como (e principalmente) a necessidade de haver alterações normativas no plano federal, de modo a forçar uma maior atenção nacional para problemas e deficiências que vêm desdobrando-se nessas regiões, como consequência de um processo econômico que traz benefícios para várias porções do território nacional e mundial, mas que deixa seus ônus, na forma de impactos sociais e ambientais, numa região que a maioria da nação desconhece.

Grandes oportunidades em curso no Congresso Nacional precisam não somente de uma atuação incisiva e com embasamento por parte dos representantes dos Estados da região, como também exigem coesão e unidade política desses entes federais, já que, em grande parte, os problemas são comuns e os benefícios poderão ser usufruídos de forma conjunta. Assim, não é tarefa fácil imprimir mudanças legais que, na prática, resultariam em dar maior atenção para regiões menos desenvolvidas e significaria retirar ou deixar de incrementar ganhos para as regiões mais desenvolvidas, que também possuem a maior quantidade de representantes no parlamento federal; ainda que as mudanças justifiquem-se como estratégicas, compensatórias ou moralmente adequadas. Para pensar-se em obter quaisquer conquistas num cenário assim, é necessário, acima de qualquer coisa, unidade e argumentos muito bem consolidados localmente, para então se pensar

em avançar na conquista dos necessários apoios de parlamentares de outras regiões.

É preciso analisar com mais seriedade a pertinência de uma legislação única para normatizar realidades muito distintas, especialmente quando a conformação das previsões gerais acabam refletindo muito mais a realidade das regiões mais desenvolvidas do país. É evidente que se trata de uma complexa e desafiadora tarefa, conceber uma norma de cunho nacional, que consiga ser, ao mesmo tempo, abrangente (tratando dos grandes problemas, de maneira a priorizar os interesses coletivos) e justa (no sentido de dispensar pesos e compensações adequadas a cada sujeito da norma). É um difícil equilíbrio que, em não sendo devidamente ponderado, poderá muito bem converter-se em privilégios e, obviamente, em injustiças.

Contudo, diante das evidências levantadas e das proporções que já assumem os problemas e distorções causadas pela urbanização que vem ocorrendo no local (e que tende a evoluir de forma ainda mais incisiva), a tarefa apresenta-se como uma demanda urgente. Há ainda o fato de que formações urbanas dotadas com estas características vêm se tornando uma verdadeira tendência nessa porção da região amazônica que, por sua vez, vem impulsionando o crescimento populacional de maior intensidade no país.

Ora, motivados por essas constatações, é pertinente aprofundar as pesquisas em relação a fenômenos que guardam características similares nas outras porções do território amazônico e também em outras regiões do território nacional. O objetivo seria confirmar se municípios que protagonizam processos de desenvolvimento próximos ou similares aos que analisamos, sofrem impactos semelhantes e, a partir de então, buscar construir uma caracterização desse processo, analisando suas similitudes e diferenças; mirando subsidiar debates mais aprofundados sobre a realidade institucional local, bem como o fortalecimento da discussão teórica e conceitual de aspectos da temática.

Uma outra medida resultante desse esforço poderia ser, enfim, a elaboração de normas que buscassem nortear esse particular processo de urbanização que ocorre em cidades desse tipo. Não nos parece ser algo tão *sui generis*, afinal de contas, havendo a constatação de que se tratam de dinâmicas urbanas com particularidades de destaque, seria justificável a sua normatização de

forma particular, como já ocorre, por exemplo, com normas elaboradas para tratar das regiões metropolitanas⁵¹², que se constituem regiões que reúnem características e dinâmicas próprias e que suscitam, portanto, uma regulação própria; ainda que, de alguma forma, essas regiões passem a receber regulação jurídica, em relação ao seu planejamento e gestão, a partir de 02 (duas) normas que versam sobre objetivos próximos, ou seja, o Estatuto da Cidade e o Estatuto das Metrópoles.

De maneira geral, ao fazermos uma retrospectiva em relação aos principais desafios que a democracia participativa enfrenta nas 02 (duas) cidades para assegurar o direito à cidade, respondendo assim ao principal questionamento que conduziu a nossa análise, fica evidenciado que eles confirmam, em termos gerais, as hipóteses que suscitávamos, ou seja, que os principais desafios impostos à democracia participativa, nesses locais, são oriundos dos efeitos provocados pela ação de grandes grupos e interesses econômicos (e conservadores) que, seja através de seus agentes diretos, seja daqueles que os representam localmente, em não percebendo processos democratizantes e medidas que miram promover maior equidade como aptos a atender ou facilitar os seus interesses, impõem algum tipo de resistência a essas dinâmicas. Ademais, a própria dinâmica econômica e social que impõem implicam em desafios decisivos.

Há efeitos causados por esses grandes empreendimentos que resultam no enfraquecimento das esferas estatais locais que, por conta disso, não se apresentam em condições de representar e defender adequadamente o interesse da coletividade local, no bojo de uma relação que é altamente desigual e antidemocrática, pois, como vimos, as grandes decisões que implicam nesses efeitos, acabam sendo tomadas em localidades e instâncias distantes. Quando é esse o caso, os grandes empreendimentos encastelam-se e não apresentam qualquer tipo de interesse em fortalecer esses poderes locais, seguindo sua trajetória num agressivo processo de acumulação de capital, causando inúmeros efeitos deletérios para as dinâmicas políticas e para as populações locais.

Por sua vez, a tentativa de "domesticar" os instrumentos de democracia participativa, de modo a transformá-los em novos canais de materialização de seus

⁵¹² A lei federal 13.089 de 2015, institui o Estatuto das Metrópoles e faz alterações no Estatuto da Cidade.

interesses, está em pleno curso, por meio de estratégias que transmutam corpos normativos em aparatos sem nenhuma efetividade (ainda que as normas estejam dotadas de previsões com aparente boa intenção). Ou seja, ao se observar o conteúdo dos planos estudados, poder-se-ia apressadamente concluir que os locais gozam de uma condição confortável e estariam no caminho de aprimorar seus respectivos espaços urbanos, na direção de se assegurar o direito à cidade. Contudo, o confronto daquelas previsões normativas com a realidade concreta e com a impressão de lideranças comunitárias locais, deixa evidenciado que a lei tem sido ineficaz.

Assim, o fato de haver boas normas, cumprindo imposições legais (que acabam dotando as decisões e políticas que são adotadas localmente com uma aura de legitimidade) não significa que estas consigam obstaculizar ou alterar, em praticamente nada, a trajetória e a estratégia que o grande capital estabeleceu e resultam num cenário local ideal a ser "vendido" externamente para os consumidores e clientes (por exemplo). Afinal, sob o viés apenas do frio emaranhado institucional/legal, há pouco o que se dizer e denunciar desse modelo exploratório e de suas maléficas consequências locais.

Contudo, como vimos ainda, as normas e o emaranhado institucional não podem ser verdadeiramente compreendidos apenas de forma fria e os dados apresentados, impressões colhidas e o devido reforço teórico, corroboram para "esquentar" essa análise, ajudando a revelar uma nua e crua relação, pautada na exploração de recursos naturais e das pessoas, assim como também denuncia como esse atual emaranhado institucional é dotado de limites para cumprir o que promete.

Ademais, a fonte de onde emanam desafios cruciais provem do modelo capitalista de produção em si, seja pelas próprias dificuldades econômicas impostas, seja pelas influências e determinações que implicam para outros âmbitos da vida em sociedade. Como vimos, essa é uma constatação que, embora se aplique especialmente para o âmbito utópico de nossa análise, também é determinante para aspectos mais práticos do chamado âmbito normativo. Isso também deixa evidenciado o potencial revolucionário do direito à cidade e da democracia participativa, já que, a luta por sua efetiva e integral materialização,

também poderá significar mudanças estruturais no atual modelo produtivo capitalista.

Ficou muito claro, ainda, que todas essas dificuldades e desafios adquirem maior relevância em razão das particularidades que o processo de urbanização vem assumindo na região amazônica. Assim, as condições para superar a maioria desses desafios jamais serão as mesmas em localidades que sofrem as precariedades que destacamos ao longo do trabalho, pressionados pela urgência com que são percebidas quaisquer ações de cunho desenvolvimentista e pela velocidade com que as cidades, ocupações e bairros surgem naqueles locais. Portanto, não se trata apenas de uma urbanização com particularidades geográficas, mas, fundamentalmente, particularidades sociais e que importam em desafios de graus também particulares que exigiriam medidas excepcionais para o seu eficaz enfrentamento.

Por fim, o desenvolvimento de pesquisas empíricas e análises como a que empreendemos em relação ao direito à cidade, um instituto jurídico que surgiu e se desenvolveu baseado em realidades e dinâmicas sociais um tanto diferentes (portanto, adquirindo os contornos conceituais e narrativos próprios e que refletem majoritariamente aquelas realidades), corrobora para que esses ricos conceitos e metodologias ganhem a influência das constatações aferidas a partir de realidades urbanas próprias, como as pesquisadas; implicando numa salutar adaptação desses elementos conceituais para que eles possam contribuir para clarear o entendimento das vicissitudes da urbanização em regiões como a Amazônia. Por sua vez, o efeito inverso também deverá ocorrer, ou seja, as percepções provocadas por esses estudos, tendo como base essas realidades, tem o potencial de corroborar de forma decisiva para o enriquecimento de conceitos e para o debate em torno de aspectos determinantes do direito à cidade e da democracia participativa.

Ademais, a pretensão fundamental é corroborar para sedimentar uma "boa partida", ou seja, para que um preliminar diagnóstico dos problemas e desafios que esses aspectos enfrentam seja realizado. Materializando-se esta etapa inicial, o desejável é que seja desencadeado um profundo e amplo debate a respeito das possíveis soluções e alternativas para a superação desses obstáculos e a

democracia participativa, seja, então, efetivamente capaz de corroborar para se assegurar um desejável direito à cidade.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, Henri. **Eixos de articulação territorial e sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil**. FASE: Rio de Janeiro. 2001.

ALCANTARA, Charles. **Parauapebas, 25 anos: futuro em jogo**. 2013. Disponível em <<http://sindifisco-pa.org.br/parauapebas-25-anos-futuro-em-jogo/>>. Acesso em: dez de 2014.

ALMEIDA, José Jonas. **A cidade de Marabá sob o impacto dos projetos governamentais**. São Paulo, 2008. 273 f. Dissertação de mestrado (História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Portal da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). São Paulo, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em 10 jun 2014.

ASSIS, William Santos de. **Marcados para morrer: violência contra lideranças rurais no sul e sudeste do Pará**. Trabalho final da disciplina Organização, Política e Poder. Textos do NEAF n. 21, v. 1, Belém, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, 2008.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Johns Hopkins University Press: Maryland, 2009.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 15 jan 2015.

BAENINGER, Rosana. **Novos espaços da migração no Brasil: anos 80 e 90**. Anais do Encontro nacional de estudos populacionais - ano 2000. Associação brasileira de estudos populacionais. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/NovosEspa%C3%A7osdaImigra%C3%A7%C3%A3oBrasilAnos80e90.pdf>>. Acesso em: mar 2013.

BAIOCCHI, Gianpaolo. **Participación, Activismo y Política: El experimento de Porto Alegre**. In FUNG, Archon & WRIGHT, Erik Olin. Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.

BANDEIRA, Wantlerlor. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015.

BARBER, Benjamim. **Strong Democracy: Participatory politics for a new age**. Twentieth anniversary edition. Los Angeles/London: University of California Press, 2003.

BARBOSA FILHO, Fernando Holanda & MOURA, Rodrigo Leandro. **Evolução recente da informalidade no Brasil: Uma análise segundo características da oferta e demanda de trabalho**. Texto para discussão no 17. Fundação Getúlio Vargas, 2012.

BARROS, Israel Pereira. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, abril. 2015.

BECKER, Bertha. K. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1990.

_____. **Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?** Rio de Janeiro, Laboratório de Gestão do Território/UFRJ. 2001.

BECKMAN, Karel & KARSTEN, Frank. **Beyond Democracy: why democracy does not lead to solidarity prosperity and liberty but to social conflict, runaway spending and a tyrannical government**. 2012.

BINOTTO, Erlaine; DALLABRIDA, Valdir Roque; RIBEIRO, Elaine Silva; SIQUEIRA, Elisabete Stradiotto. **Descentralização político-administrativa: o caso de uma secretaria de Estado**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. v. 6, n. 3, p. 186-213, São Paulo, 2010. Disponível em: < <http://www.unc.br/mestrado/docs/ARTIGO-DESCENTRALIZACAO-RBGDR-2010.pdf>>. Acesso em 10 jun 2014.

BLOG DO LUIZ VIEIRA. **Parauapebas sem internet**. 2013. Disponível em:<<http://blogdoluizvieira.blogspot.com.br/2013/04/parauapebas-sem-internet.html>>. Acesso em: 15 nov 2014.

BLOG DO ZÉ DUDU. **Adiada a inauguração do Unique Shopping Parauapebas**. 2011. Disponível em:< <http://www.zedudu.com.br/?p=10745>>. Acesso em: 15 nov 2014.

_____. **Parauapebas já registra mais casos de Aids do que Marabá**. 2013. Disponível em: < <http://www.zedudu.com.br/?p=32098>>. Acesso em: 07 jan 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 10º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **Teoria da norma jurídica**. São Paulo: Edipro, 2001.

_____. **Teoria da norma jurídica**. São Paulo: Edipro, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

BORGES, Fabricio Quadros & BORGES, Fabrini Quadros. **Royalties minerais e promoção do desenvolvimento socioeconômico: uma análise do Projeto Carajás no município de Parauapebas no Pará**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 36, jan/jun, 2011.

BOULDING, Carew; WAMPLER, Brian. **Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being**. World Development, v. 38, nº 1, p. 125-135. 2010. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X09000953>>. Acesso em 17 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 3.173/1957**. Cria a zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas. Site da SUFRAMA, Manaus, AM, 1996. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/federal/legi_1_3173.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Governo Federal do Brasil, 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Biblioteca/PlanejamentoUrbano_Plano_Diretor_V1.pdf>. Acesso em 30 nov 2014.

_____. ConCidades (Ministério das Cidades). **Resolução n. 25/2005, que emite orientações e recomendações para a elaboração de planos diretores**. Brasília: Site do Ministério das Cidades, Poder Executivo, Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

_____. ConCidades (Ministério das Cidades). **Resolução n. 34/2005, que emite orientações e recomendações que seguem quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor**. Brasília: Site do Ministério das Cidades, Poder Executivo, Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2015.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Site do Palácio do Planalto, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%20E7ao.htm>. Acesso em: 03 ago 2013.

_____. Congresso Nacional. **Lei n. 10.257/2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Site do Palácio do Planalto, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

_____. Poder Executivo. **Decreto-lei n. 288/1967**. Altera as disposições da lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a zona Franca de Manaus. Site da Secretaria da Receita Federal, Brasília, DF. 2011. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/decretos-leis/DecLei28867.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade 2014**. Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília, 2014.

BROWDER, John O. & GODFREY, Brian J. **Rainforest Cities: urbanization, development, and globalization of the Brazilian Amazon**. New York: Columbia University Press, 1997.

CAETANO, Simonia. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, abril. 2015.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte (Org.). **O Rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas**. Belém: EDUFPA, 2006.

_____. **Possibilidades do estatuto da cidade para as cidades da Amazônia**. 2007. Disponível em: <[http://www.comova.org.br/pdf/Possibilidades do Estatuto da Cidade para as cidades da Amazonia.pdf](http://www.comova.org.br/pdf/Possibilidades_do_Estatuto_da_Cidade_para_as_cidades_da_Amazonia.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

CARDOSO, Andreia do Socorro Conduru de Sousa. **Análise de eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Amazônia**. Belém, 2011. 294 f. Tese de Doutorado (Desenvolvimento sustentável do trópico úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônico (NAES), Universidade Federal do Pará.

CARDOSO, Cleber. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

CARNEIRO, Marcelo S. **A exploração mineral de Carajás: um balanço trinta anos depois**. Revista Não Vale. 2ª edição. Justiça nos trilhos. 2012.

CARNEIRO, Vanilson. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015.

CASTRO, Edna (org.). **Cidades na Floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A Questão urbana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COELHO, Maria Célia Nunes & MONTEIRO, Maurílio de Abreu. **As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia**. Novos Cadernos NAEA, V.7, n. 1, p. 91-122, jun. 2004.

COELHO, Tádzio Peters. **Projeto Grande Carajás: 30 nos de desenvolvimento frustrado**. Ibase. 2014.

CORNWALL, Andrea; ROMANO, Jorge; SHANKLAND, Alex. **Brazilian Experience of participation and citizenship: a critical look**. 2008. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan042048.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2013.

CORTES, Soraya Vargas. **Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros**. In PIRES. Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento - volume 7. Brasília: Ipea, 2011.

COSTA, Marco Aurélio . Os dilemas da participação ou de como as boas intenções povoam o inferno. In: Semana de Planejamento Urbano e Regional do IPPUR, 12., 2006, Rio de Janeiro. **Anais do XII Semana de Planejamento Urbano e Regional**. 2006. Disponível em: www.portaldoeconomista.org.br/download/ced_os_dilemas_da_participacao.pdf >. Acesso em: 18 jan. 2009.

CUNNINGHAM, Frank. **Theories of democracy: a critical introduction**. London/New York: Routledge, 2002.

CUNHA, Alan Cavalcanti & OLIVERIA, Brunna Stefanny Sangel. **Correlação entre qualidade da água e variabilidade da precipitação do sul do Estado do Amapá**. Revista Ambiente & Água, v. 9, n. 2, abr-jun, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ambiagua/v9n2/v9n2a08.pdf>. Acesso em: 15 ago 2014.

DAGNINO, Ricardo Sampaio; EL SAIFI, Samira; CARMO, Roberto L. do; CRAICE, Carla; CAPARROZ, Márcio; ALVES, Pedro. **Migração e trabalho: a formalidade e informalidade da mão de obra migrante no sul do Pará**. Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Associação brasileira de estudos populacionais. 2014. Disponível em: http://abep.info/files/trabalhos/trabalho_completo/TC-1-5-736-202.pdf. Acesso em: 30 nov 2014.

DATASUS. **Banco de Dados do SUS**. 2014. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/> Acesso em: 18 dez. 2014.

DEXHEIMER, Marcus Alessander. **Estatuto da cidade e democracia participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

DIMENSTEIN, Gilberto. **Meninas da noite (prostituição de meninas escravas no Brasil)**. Editora Ática. São Paulo, 1992.

DOULA, Sheila Maria & KIKUCHI, Mário Yasuo. **A estratégia da ocupação territorial da Amazônia: a cidade planejada de Sinop**. Campinas: São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/706/681>>. Acesso em 10 jun 2014.

EMMI, Marília Ferreira & MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. **Crise e rearticulação das oligarquias no Pará. Revista Instituto de Estudos brasileiros**. São Paulo, 1996. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0CDwQFjAGahUKEwjJ6_DmuLDHAhXLhJAKHWZUD2o&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.usp.br%2Frieb%2Farticle%2Fdownload%2F72091%2F75328&ei=PP_RVcndK8uJwgTmqL3QBg&usg=AFQjCNEYNx-AKXatBIZDqvmj6P8Lg9BLTw&bvm=bv.99804247,d.Y2I>. Acesso em: 11 dez 2013.

_____. **Os castanhais do Tocantins e a indústria extrativa no Pará até a década de 60**. Paper NAEA 166. 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/ACER/Downloads/NAEA.pdf>>. Acesso em: 02 dez 2013.

FERNANDES, Edésio. **Constructing the “Right to the city” in Brazil**. 2007. Disponível em: < www.hic-net.org/content/RighttotheCityBrazil.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2013.

FERREIRA, Marilene. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, junho. 2015.

FERREIRA, Regina. **Cidade de Laranjal do Jari: Expansão urbana - planejamento e políticas públicas**. Dissertação de mestrado. Pós-graduação em desenvolvimento regional da Universidade Federal do Amapá (Unifap). Macapá, 2008.

FIDELIS, Evaldo. Entrevista concedida ao autor. Parauapeba, junho. 2015.

FILOCREÃO, Antonio Sergio Monteiro. **A construção social do sul do Amapá no agroextrativismo**. Anais do IV Encontro nacional da ANPPAS. Brasília, 2008.

FORUM SOCIAL URBANO. **Carta do Rio de Janeiro nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbanas**. 2010. Disponível em: <<https://comitepopulario.wordpress.com/carta-do-forum-social-urbano/>>. Acesso em 10 jan 2015.

FUNG, Archon & WRIGHT, Erik Olin. **Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.

FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia & KRAUSE, Cleandro. **Nota Técnica: Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. IPEA, 2013.

GODEIRO, Nazareno de Deus. **O segredo do sucesso da VALE: trabalhador produtivo e recursos naturais abundantes**. Revista Não Vale. 2ª edição. Justiça nos Trilhos. 2012.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **A Globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Amazônia, Amazônias**. 3ª edição. São Paulo: Contexto, 2010.

GOULD, Carol. **Rethinking democracy: freedom and social cooperation in politics, economy and society**. New York/Port Chester/Melbourne/Sydney: Cambridge University Press, 1988.

GREISSING, Anna. **A região do Jari, do extrativismo ao agronegócio: as contradições do desenvolvimento econômico na Amazônia florestal no exemplo do Projeto Jari**. REU, v. 36, n. 3, 2010. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00560647/document>>. Acesso em 15 jul 2013.

GRUPO ORSA. **Relatório Anual e de sustentabilidade**. 2010. Disponível em: <http://www.relatorioweb.com.br/orsa/10/sites/default/files/Orsa_RS2010_PT.pdf>. Acesso em: 30 jul 2014.

HALL, Antony L. **Developing Amazonia: Deforestation and social conflict in Brazil's Carajás programme**. Manchester: Manchester University Press, 1991.

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

_____. **The right to the city**. New Left Review. 2008. Disponível em: <<http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>>. Acesso em: 30 nov 2014.

_____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Rebel cities: from the right to the city to the Urban Revolution**. London/New York: Verso Books, 2012.

HECK, Egon; LOEBENS, Francisco & CARVALHO, Priscila D.. **Amazônia indígena: conquistas e desafios**. Estud. av.[online]. 2005, vol.19, n.53, pp. 237-255. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24091.pdf>>. Acesso em out 2013.

HILMER, Jeffrey. **The state of participatory democratic theory**. 2010. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07393140903492118#.UqHw6dJDtcE>. Acesso em: 20 ago. 2013.

IBGE. **Censo Demográfico de 1970**. Rio de Janeiro, 1970.

_____. **Censo Demográfico de 1981**. Rio de Janeiro, 1981.

_____. **Censo Demográfico de 1991**. Rio de Janeiro, 1991.

_____. **Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios (Síntese de Indicadores 2009)**. 2010.

_____. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

_____. Portal Cidades. **2010a**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>, acesso em: 10 out. 2010.

_____. Portal Estados. **2010b**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>, acesso em: 15 out. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). **Produção mineral Brasil**. Dados 2001 a 2008. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00000105.pdf>. Acesso em: 10 jul 2013.

_____. **Informações e análises da economia mineral brasileira**. 7ª edição. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). **IPEADATA: Banco de Dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada**. Regional (Finanças Públicas). 2015. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/> Acesso em: mar. 2014.

ISAAC, T. M. Thomas & HELLER, Patrick. Democracia y desarrollo: laplaneación descentralizada en Kerala, India In FUNG, Archon & WRIGHT, Erik Olin. **Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.

JORNAL ESTADÃO. **Cidades amazônicas viram eldorados da prostituição infantil**. Caderno Brasil. 07 e 08 de Setembro de 2008. 2008.

JORNAL VALOR ECONÔMICO. **Jari volta com celulose solúvel**. Empresas. 09 jun 2014. 2014. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/empresas/3578020/jari-volta-com-celulose-soluvel>>. Acesso em: 20 jul 2014.

KAMPEL, Silvana Amaral; CÂMARA, Gilberto & MONTEIRO, Antônio Miguel Vieira. **Análise Espacial do Processo de Urbanização da Amazônia (relatório técnico)**. Programa de Ciência e Tecnologia para Gestão de Ecossistemas Ação "Métodos, modelos e geoinformação para a gestão ambiental" - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. 2001.

KUYMULU, Mehmet Baris. **The vortex of rights: 'Right to the City' at a Crossroads**. International Journal of Urban and Regional Research. 2013. v. 37, p. 923-940. 2013.

LARANJAL DO JARI. Câmara Municipal. **Lei n. 302/2007, institui o Plano Diretor do município de Laranjal do Jari**. Laranjal do Jari. 2007.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. In PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação (Diálogos para o Desenvolvimento - volume 7). Brasília: Ipea, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. 5ª edição. São Paulo: Centauro editora, 2008.

LINS, Cristóvão. **Jari: 70 anos de história**. Editora DataForma. 2001.

LISSIDINI, Alicia. **Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación**. Buenos Aires: Clacso, 2011.

LOBATO, Reinaldo Estevão. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARCUSE, Peter. Who right(s) to what city? In BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (orgs.). **Cities for the people not for profit: critical urban theory and the right to the city**. London/New York: Routledge, 2012. p. 24-41.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. **Nossas cidades estão ficando inviáveis**. IPEA, Brasília, ano 8, edição 66, 27 jul 2011. 2011. Entrevista a revista Desafios do Desenvolvimento. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2508%3Acatid%3D28&Itemid=23>. Acesso em: 04 jun. 2013.

MCNULTY, Stephanie L. & WAMPLER, Brian. **Does Participatory Governance Matter? Exploring the nature and impact of participatory reforms.** 2011. Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/CUSP_110108_Participatory%20Gov.pdf>. Acesso 20 nov 2014.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Benefícios: Indenização aos soldados da borracha estará disponível nesta segunda-feira (2).** Notícias. 2015. Disponível em: < <http://www.previdencia.gov.br/2015/02/beneficios-indenizacao-aos-soldados-da-borracha-estara-disponivel-nesta-segunda-feira-2/>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MILANEZ, Bruno; CHAMMAS, Danilo; BOSSI, Dario; MALERBA, Juliana e CASTURINO, Márcia. **Impactos da mineração.** Jornal Le Diplomatique Brasil. Julho de 2010. 2010.

NEVES, Marcelo. Justiça e diferença numa sociedade global complexa. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 329-363.

NOBRE, Lucivaldo. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

NUNES & TRINDADE JÚNIOR. **(Sobre)vivências ribeirinhas na orla fluvial de Marabá-Pará: agentes, processos e espacialidades urbanas.** Novos Cadernos NAEA. 2012. v.15, n. 1, p. 209-238. Disponível em: < <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/580/1426>>. Acesso em: 30 nov 2013.

PAINEL FLORESTAL. **Jari celulose aposta na retomada de produção para 2014 com mais investimentos.** Notícias (por: Valor econômico), 03 jul 2013. 2013. Disponível em: <<http://www.painelflorestal.com.br/noticias/celulose-e-papel/jari-celulose-aposta-na-retomada-de-producao-para-2014-com-mais-investimentos-no-setor>>. Acesso em: 03 jul 2014.

PAIXÃO, Eliana do Socorro de Brito. **Plano Diretor Participativo: análise das contribuições e alternativas para os problemas urbanos das áreas de várzea do município de Laranjal do Jari (AP).** Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-graduação em desenvolvimento regional da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Macapá, 2008.

PAIXÃO, Eliana do Socorro de Brito. **A realidade socioambiental de Laranjal do Jari/AP: soluções apontadas por moradores na perspectiva da educação popular.** Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ubelândia (UFU). Minas Gerais, 2013.

PARAUAPEBAS. Leitura comunitária (da cidade). **Relatório de elaboração do PDP de Parauapebas**. 2006a.

_____. Câmara Municipal. **Lei n. 4.328/2006, institui o Plano Diretor do município de Parauapebas**. Parauapebas. 2006b.

PARTICIPATORY governance and decentralization: a comparative study in programs and outcomes. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Brazil Institute. Washington, 2011. 120'42". Disponível em: <<http://www.wilsoncenter.org/event/participatory-governance-and-decentralization-comparative-study-programs-and-outcomes>>. Acesso em: jan. 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **Participatory democracy revisited**. 2012. Disponível em: <<http://www.cardiff.ac.uk/europ/resources/presidential%20address.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

PEIXOTO, Rodrigo Corrêa Diniz. **Memória social da guerrilha do Araguaia e da guerra que veio depois**. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém, v. 6, n. 3, p. 479-499, 2011.

PFAFF et al. (2009). **Impactos de estradas na Amazônia brasileira**. Amazonia and Global Change Geophysical Monograph Series. 2010. Disponível em: <https://daac.ornl.gov/LBA/lbaconferencia/amazonia_global_change/7_Impactos_Estradas_Pfaff.pdf>. Acesso em: 10 mar 2013.

PINHEIRO, Augusto. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, junho. 2015.

PINTO. Lucio F. **Carajás o ataque ao coração da Amazônia**. Editora Marco Zero. Rio de Janeiro, 1982.

PORTAL BRASIL. **Brasil – População. 2010**. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/brasil_populacao.htm>, acesso em 15 out. 2010.

PORTAL FÓRUM. **Pará concentra 38% dos assassinatos por conflito de terra no país**. 2015. Disponível em <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2015/02/para-concentra-38-dos-assassinatos-por-conflito-de-terra-pais/>>. Acesso em 20 fev de 2015.

PORTAL G1. **Ex-prefeitos presos no Amapá são denunciados por desvio de dinheiro**. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/04/ex-prefeitos-presos-no-amapa-sao-denunciados-por-desvio-de-dinheiro.html>>. Acesso em 10 jan 2015.

PORTAL R7. **Pará lidera lista suja do trabalho escravo no Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/cidades/para-lidera-lista-suja-do-trabalho-escravo-no-brasil-03072014>>. Acesso em: 20 out de 2014.

PORTAL UOL Notícias. **Relatório diz que 42 camponeses ameaçados de morte foram assassinados entre 2000 a 2011**. 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/05/30/relatorio-diz-que-42-camponeses-ameacados-de-morte-foram-assassinados-entre-2000-e-2010.htm>>. Acesso em 02 jan de 2015.

PREFEITURA DE MARABÁ. **História de Marabá**. Site da Secretaria de Turismo (SETUR). 2010. Disponível em: <<http://seturdemaraba.blogspot.com.br/p/historia-de-maraba.html>>. Acesso em 20 nov 2013.

PURCELL, Mark. **Excavating Lefebvre: the right to the city and its politics of the inhabitant**. 2002. Disponível em: <<http://faculty.washington.edu/mpurcell/geojournal.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2013.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1999.

REZENDE, Fracisângela. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015.

ROCHA, Sebastião. **Pronunciamento no Senado Federal**. 17 jul 1997. 1997. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=209715>>. Acesso em: 15 jul 2014.

ROLNIK, Raquel. **Democracy on the edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil**. 2011. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2427.2010.01036.x/full>>. Acesso em: 03 ago. 2013.

SABADELL, Ana Lúcia. **Manual de sociologia jurídica: introdução a uma leitura externa do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SANT'ANA, Ana Maria de. **Plano diretor municipal**. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Francisco Brito dos. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

SASSEN, Saskia. **Sociology of Globalization**. W. W. Norton & Company, London: 2007.

SATHLER, Douglas. **Cidades médias e redes urbanas na Amazônia brasileira: especificidades e desequilíbrios regionais**. Anais do VI Encontro nacional da ANPPAS. Belém, 2012. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT18-589-270-20120530142230.pdf>>. Acesso em: 11 mar 2013.

SCHMID, Christian. Henri Lefebvre, the right to the city and the new metropolitan mainstream In BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (orgs.). **Cities for the people not for profit: critical urban theory and the right to the city**. London/New York: Routledge, 2012. p. 42-62.

SETTI, Ricardo. **Vejam a foto, leiam o texto: este bigodudo foi quem roubou a borracha brasileira - e acabou com a fabulosa prosperidade da Amazônia no século XIX**. Revista Veja, São Paulo, 14 mar. 2012. Coluna do Ricardo Setti. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/dica-de-leitura/vejam-a-foto-leiam-o-texto-este-bigodudo-foi-quem-roubou-a-borracha-brasileira-e-acabou-com-a-fabulosa-prosperidade-da-amazonia-no-seculo-xix/>>. Acesso em mar 2013.

SILVA, Gil Neto Ferreira da. Entrevista concedida ao autor. Parauapebas, maio. 2015.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SIQUEIRA, Gilmar W.; APRILE, Fabio, MIGUÉIS, Antonio Miguel. **Diagnóstico da qualidade da água do rio Parauapebas (Pará - Brasil)**. Acta Amazônia. vol. 42(3) 2012: 413 - 422. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aa/v42n3/a14v42n3.pdf>>. Acesso em: 16 dez 2014.

SOUZA, José Antonio Barros de. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4ª. Edição, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

_____. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

_____. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. **Which right to which city? In defence of political-strategic clarity**. 2010. Disponível em: <<http://interfacejournal.nuim.ie/wordpress/wp->

[content/uploads/2010/11/Interface-2-1-pp315-333-Souza.pdf](#)>. Acesso em: 25 ago. 2013.

THOMPSON, Dennis. To participate or deliberate: is that the question? In KING, Gary; SCHLOZMAN, Kay Lehman; NIE, Norman H. **The future of political science: 100 perspectives**. New York/London: Routledge, 2009.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém, 2006.

TRINDADE, José Ribamar. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

TOBIAS, Alberto José Silva. **Dinâmica migratória paraense no período 1981-1991**. Encontro da Associação Brasileira de Estudos populacionais. Ouro Preto, 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MIG_PO44_Tobias_texto.pdf>. Acesso em: 15 jul 2013.

TOSTES, José Alberto. **Construção da Mobilização social, participação e comunicação na elaboração do Plano diretor participativo no município de Laranjal do Jari**. PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. 2008.

_____. Entrevista concedida ao autor. Macapá, junho. 2015.

UCHOA, Ivanildo. Entrevista concedida ao autor. Laranjal do Jari, junho. 2015.

UNFPA. **State of world population**. ONU: United Nations Population Fund. 2007. Disponível em: <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2007/695_filename_sowp2007_eng.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. **State of world population**. ONU: United Nations Population Fund. 2012. Disponível em: <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/swp/2012/EN_SWOP2012_Report.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2007.

VERDE, Rodrigo Braga da Rocha Villa. **Parauapebas (PA): a mão de ferro do Brasil na implantação do Projeto Grande Carajás**. XII Encontro de Geógrafos da América Latina – EGAL, Montevideu, Província de Montevideu: Uruguai, 2009. p.1-15. Disponível em: <http://www.cetem.gov.br/aquarios/documentos/2009/xii_egal/XII_EGAL_Rodri go_Villa_Verde.pdf>. Acesso em: dez de 2014.

VELHO, Otávio. **Frentes de expansão e estrutura agrária: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

WELSCH, Gisele Mazzoni. **A eficácia jurídica e social (efetividade) das normas de direitos fundamentais**. Datadez, n. 38, Jun., 2007.

ZAGALLO, José Guilherme. **A "Privatização" da Vale**. Revista Não Vale. 2ª edição. Justiça nos Trilhos. 2012.

8

Apêndice

I DADOS UTILIZADOS PARA A CONSTRUÇÃO DAS TABELAS 13, 14 E 15

Dados do relativos a demografia, economia e investimentos em áreas sociais em algumas cidades brasileiras,
relativos aos anos de 2000/2001, utilizados para a construção da tabela 13

UNIDADE FEDERATIVA	POPULAÇÃO	POPULAÇÃO URBANA	PIB	PIB PER CAPITA	INVEST. EM EDUCAÇÃO PER CAPITA	INVEST. EM SAÚDE E SANEAMENTO PER CAPITA	INVEST. EM HABITAÇÃO E URBANISMO PER CAPITA
Parauapebas	71.591	59.239	1.547.692.000,00	21.625,47	388,07	183,92	23,28
Barcarena (PA)	63.259	27.772	1.491.809.000,00	23.579,21	124,28	55,96	73,62
Itaguaí (RJ)	81.952	78.161	1.017.259.000,00	12.405,15	164,67	126,92	58,21
Nova Ipixuna (PA)	11.866	5.207	14.134.000,00	1.191,16	136,92	63,37	11,52
Laranjal do Jari	28.196	26.487	91.965.000,00	3.225,13	88,37	15,69	7,56
Santana do Araguaia (PA)	30.966	17.069	73.805.000,00	2.364,17	88,66	56,82	19,05
Campina Grande do Sul (PR)	34.558	25.961	124.665.000,00	3.606,57	138,22	48,90	21,88
Mazagão (AP)	11.986	5.972	38.110.000,00	3.179,54	41,99	11,86	0,41
Região Norte	12.900.704	9.002.962	51.705.786.000,00	4.007,98	90,50	64,64	48,33
Região Sudeste	72.412.411	65.441.516	687.776.989.000,00	9.498,05	160,80	132,53	71,52
Região Sul	25.107.616	20.321.999	194.257.378.000,00	7.736,99	141,46	114,17	58,25
Brasil	169.798.885	137.755.550	1.179.482.005.000,00	6.946,34	130,48	102,56	57,02

Dados do relativos a demografia, economia e investimentos em áreas sociais em algumas cidades brasileiras,
relativos ao ano de 2010, utilizados para a construção da tabela 13

UNIDADE FEDERATIVA	POPULAÇÃO	POPULAÇÃO URBANA	PIB	PIB PER CAPITA	INVEST. EM EDUCAÇÃO PER CAPITA	INVEST. EM SAÚDE E SANEAMENTO PER CAPITA	INVEST. EM HABITAÇÃO E URBANISMO PER CAPITA
Parauapebas	153.942	138.769	15.947.709.000,00	103.618,45	697,81	502,24	371,77
Barcarena (PA)	99.800	36.357	3.550.393.000,00	35.554,07	553,38	322,45	296,79
Itaguaí (RJ)	109.163	104.292	4.283.923.000,00	39.269,26	807,72	506,15	450,91
Nova Ipixuna (PA)	18.295	7.726	62.329.000,00	4.256,01	434,72	268,81	65,49
Laranjal do Jari	39.805	37.824	356.037.000,00	8.193,84	407,74	166,58	154,97
Santana do Araguaia (PA)	56.132	29.651	316.746.000,00	5.640,77	281,77	8,60	32,13
Campina Grande do Sul (PR)	38.756	31.937	591.900.000,00	15.267,36	414,47	245,55	275,02
Mazagão (AP)	17.030	8.272	137.617.000,00	8.079,90	418,05	249,22	37,61
Região Norte	15.864.454	11.664.509	201.510.748.000,00	12.702,03	353,93	264,17	181,93
Região Sudeste	80.364.410	74.696.178	2.088.221.460.000,00	25.984,41	469,26	490,77	238,02
Região Sul	27.386.891	23.260.896	622.254.612.000,00	22.720,89	394,99	435,52	176,62
Brasil	190.755.799	160.925.792	3.770.084.872.000,00	19.763,93	415,64	408,35	186,08

Dados relativos a renda, concentração da renda e pobreza em algumas cidades brasileiras, relativos ao ano de 2000, utilizados para a construção da tabela 14

UNIDADE FEDERATIVA	RENDA PER CAPITA	RENDA DOS 20% MAIS POBRES	RENDA DOS 20% MAIS RICOS	ÍNDICE DE GINI	TAXA DE POBREZA	VULNERÁVEIS À POBREZA
Parauapebas	444,97	2,01%	69,22%	0,65%	37,34%	61,70%
Barcarena (PA)	348,03	2,43%	64,32%	0,60%	41,82%	64,83%
Itaguaí (RJ)	493,91	3,55%	56,77%	0,52%	20,16%	42,06%
Nova Ipixuna (PA)	259,31	2,94%	63,10%	0,58%	51,87%	76,35%
Laranjal do Jari	321,34	2,66%	61,33%	0,57%	38,59%	65,16%
Santana do Araguaia (PA)	236,46	0,50%	61,67%	0,60%	52,35%	73,05%
Campina Grande do Sul (PR)	426,01	4,16%	53,60%	0,49%	18,29%	45,22%
Mazagão (AP)	173,83	0,92%	64,19%	0,62%	66,36%	80,36%
Região Norte	392,33	1,69%	67,08%	0,63%	40,87%	62,69%
Região Sudeste	707,87	2,73%	64,45%	0,60%	17,71%	38,42%
Região Sul	680,07	2,92%	62,59%	0,58%	15,75%	35,72%
Brasil	592,46	1,84%	67,56%	0,64%	27,90%	48,39%

Dados relativos a renda, concentração da renda e pobreza em algumas cidades brasileiras, relativos ao ano de 2010, utilizados para a construção da tabela 14

UNIDADE FEDERATIVA	RENDA PER CAPITA	RENDA DOS 20% MAIS POBRES	RENDA DOS 20% MAIS RICOS	ÍNDICE DE GINI	TAXA DE POBREZA	VULNERÁVEIS À POBREZA
Parauapebas	627,61	3,49%	58,01%	0,53%	13,17%	34,69%
Barcarena (PA)	437,43	2,85%	58,78%	0,55%	26,03%	49,56%
Itaguaí (RJ)	635,50	4,44%	51,91%	0,47%	8,95%	27,62%
Nova Ipixuna (PA)	315,1	2,31%	62,39%	0,59%	44,70%	67,93%
Laranjal do Jari	432,92	3,36%	60,27%	0,55%	24,49%	52,98%
Santana do Araguaia (PA)	316,81	3,39%	49,16%	0,46%	26,78%	55,96%
Campina Grande do Sul (PR)	671,29	5,10%	49,16%	0,44%	6,03%	20,06%
Mazagão (AP)	353,61	0,95%	66,78%	0,65%	43,51%	64,48%
Região Norte	567,24	1,84%	64,55%	0,61%	25,75%	46,82%
Região Sudeste	922,22	3,32%	61,61%	0,57%	8,10%	23,52%
Região Sul	944,67	3,95%	57,12%	0,52%	5,49%	16,90%
Brasil	793,87	2,41%	63,40%	0,60%	15,20%	32,56%

Dados relativos a habitação, bem-estar social e desenvolvimento humano, em cidades brasileiras, relativos ao ano de 2000,
Utilizados para a construção da tabela 15

UNIDADE FEDERATIVA	PESSOAS EM DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	ANALFAB	MORTALIDADE INFANTIL	IDHM	IDHM-R	IDHM-L	IDHM-E
Parauapebas	28,43%	16,30%	32,28	0,553	0,646	0,726	0,361
Barcarena (PA)	40,91%	12,24%	27,00	0,554	0,606	0,755	0,371
Itaguaí (RJ)	4,27%	9,36%	21,70	0,589	0,663	0,724	0,426
Nova Ipixuna (PA)	19,07%	29,94%	33,95	0,432	0,559	0,718	0,201
Laranjal do Jari	57,75%	16,44%	28,35	0,481	0,593	0,728	0,258
Santana do Araguaia (PA)	32,93%	21,70%	28,42	0,450	0,544	0,747	0,224
Campina Grande do Sul (PR)	3,07%	7,81%	20,20	0,597	0,639	0,804	0,415
Mazagão (AP)	61,57%	29,04%	30,83	0,434	0,495	0,715	0,231
Região Norte	28,56%	16,30%	32,70	0,541	0,624	0,702	0,363
Região Sudeste	2,84%	9,23%	22,94	0,657	0,717	0,765	0,518
Região Sul	2,89%	7,50%	17,93	0,662	0,713	0,787	0,517
Brasil	8,91%	13,63%	30,57	0,612	0,692	0,727	0,456

Dados relativos a habitação, bem-estar social e desenvolvimento humano, em cidades brasileiras, relativos ao ano de 2010,
Utilizados para a construção da tabela 15

UNIDADE FEDERATIVA	PESSOAS EM DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	ANALFAB	MORTALIDADE INFANTIL	IDHM	IDHM-R	IDHM-L	IDHM-E
Parauapebas	13,43%	8,11%	17,40	0,715	0,701	0,809	0,644
Barcarena (PA)	26,34%	8,52%	18,60	0,662	0,643	0,801	0,564
Itaguaí (RJ)	2,86%	5,44%	15,70	0,715	0,703	0,814	0,638
Nova Ipixuna (PA)	40,27%	21,91%	24,00	0,581	0,590	0,766	0,435
Laranjal do Jari	23,58%	11,35%	16,80	0,665	0,641	0,801	0,573
Santana do Araguaia (PA)	30,63%	14,74%	22,80	0,602	0,591	0,774	0,478
Campina Grande do Sul (PR)	0,86%	5,98%	10,70	0,718	0,712	0,860	0,605
Mazagão (AP)	53,72%	21,27%	23,30	0,592	0,609	0,758	0,449
Região Norte	18,94%	11,23%	18,45	0,683	0,683	0,798	0,586
Região Sudeste	1,27%	6,26%	14,31	0,753	0,761	0,838	0,671
Região Sul	0,88%	4,98%	12,33	0,756	0,766	0,843	0,642
Brasil	6,12%	9,61%	16,70	0,727	0,739	0,816	0,637