



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**MARIA JÚLIA VEIGA DA SILVA**

**DILEMAS DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO MUNICIPAL NA AMAZÔNIA  
RIBEIRINHA:**

**UMA ANÁLISE DO CASO DE CAMETÁ À LUZ DO IDEÁRIO DA REFORMA  
URBANA E DO ESTATUTO DA CIDADE**

**BELÉM-PA  
2008.**

**MARIA JÚLIA VEIGA DA SILVA**

**DILEMAS DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO MUNICIPAL NA AMAZÔNIA  
RIBEIRINHA:**

**UMA ANÁLISE DO CASO DE CAMETÁ À LUZ DO IDEÁRIO DA REFORMA  
URBANA E DO ESTATUTO DA CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (PPGEO – IFCH – UFPA) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização e Gestão do Território

Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.

BELÉM-PA  
2008

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPa, Belém-PA)

---

Silva, Maria Júlia Veiga da

Dilemas do planejamento e da gestão municipal na Amazônia ribeirinha: uma análise do caso de Cametá à luz do ideário da reforma urbana e do estatuto da cidade / Maria Júlia Veiga da Silva ; orientador, Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr. - 2008

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2008.

1. Administração municipal - Cametá (PA). 2. Planejamento urbano - Cametá (PA) 3. Planejamento municipal. I. Título.

CDD - 22. ed. 352.089115

---

**Universidade Federal do Pará**  
**Centro de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-graduação em Geografia**

Dissertação intitulada “Dilemas do planejamento e da gestão municipal na Amazônia ribeirinha: uma análise do caso de Cametá à luz do ideário da reforma urbana e do Estatuto da Cidade”, de autoria da mestrandia Maria Júlia Veiga da Silva, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.  
PPGEO/IFCH/UFPA – Orientador

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria Goretti da Costa Tavares  
PPGEO/IFCH/UFPA) – Examinadora Interna

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra Joana Valente Santana  
FSS/ICSA/UFPA – Examinadora Externa

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> JANETE MARÍLIA GENTIL COIMBRA DE OLIVEIRA  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPA

Belém, 05 de Setembro de 2008

A Deus, em primeiro lugar, que tem nos concedido uma brilhante passagem neste plano, e aos meus pais, Manoel da Vera Cruz e Dalva, os principais responsáveis pela minha existência e por me proporcionarem condições favoráveis para ser tudo o que sou.

## **Agradecimentos**

Somos seres históricos e como tais, somos construídos a partir de relações humanas e sociais. Nesse processo de construção são inúmeras as pessoas que se tornam significativas para que nos tornemos o que somos hoje. Aos que nos marcam de maneira positiva, somos profundamente agradecidos. É com esse sentimento de gratidão que quero lembrar daqueles que de maneira direta ou indireta contribuíram para que eu pudesse trilhar os tortuosos caminhos da vida estudantil/acadêmica.

A Deus, que me concedeu a vida e a permanência neste plano e que tem me reanimado nos momentos de fraqueza e de incertezas diante de meus limites.

Aos meus pais, Manoel da Vera Cruz Pinto da Silva e Dalva Veiga da Silva, pessoas inestimáveis, exemplos de luta, dedicação, superação e que, apesar das dificuldades de toda natureza, nos encorajam e nos apóiam na realização de nossos sonhos. A vocês meus sinceros agradecimentos e admiração.

Aos meus irmãos, Fátima, Demis, Manoel, João Paulo e Cristiane, e ao meu sobrinho Marcos Vinícius, pessoas significativas no meu crescimento pessoal, intelectual e profissional. Cada um, da sua maneira e dentro de suas possibilidades, sempre estiveram presentes, criticando-me ou apoiando-me na busca daquilo que acredito e consolando-me diante dos percalços da vida.

Aos meus professores de ensino fundamental e médio, que me proporcionaram condições favoráveis para que eu pudesse ter sede e fome de conhecimento, em especial àqueles que sempre acreditaram em meu potencial e me incentivaram a prosseguir uma carreira acadêmica.

Aos meus colegas da graduação, pelos momentos de discussão e descontração, em especial, Naldo, Alcione, Naíde e Meire, pessoas que sempre acreditaram em meu potencial e com as quais tive uma convivência que foi além da Academia. Pela amizade, muito obrigada.

Aos professores da graduação, que nos orientaram nos primeiros passos da Academia.

Aos meus amigos e amigas de Cametá, em especial Tânia, Meire, Varlene, Márcia, Priscila, Janete, Sebastiana, Raquel e Josiel, que souberam compreender minhas ausências físicas e mentais e me apoiaram para que este trabalho de pesquisa pudesse ser elaborado.

À minha tia Regina Lúcia e à minha prima Regina Carla, que me receberam e me

acolheram em sua casa em Belém para que eu pudesse cursar as disciplinas do mestrado e para as orientações da dissertação.

Ao meu colega do curso mestrado e conterrâneo José Carlos Cordovil, pelas discussões, pela companhia e pela amizade, que fez com que meus dias em Belém não fossem tão solitários.

Aos demais colegas do curso de mestrado, pelos momentos de discussões e de descontração, em especial, Michele, Aline, Dalva, Elves, Bruno, Marta e Mauro.

Ao professor Saint-Clair, pela valiosa orientação, pelas críticas e pela compreensão diante dos meus limites.

À Marlene, secretária do curso de Pós-graduação em Geografia, sempre disponível para fornecer documentação e informação.

Aos entrevistados da equipe elaboradora do Plano Diretor de Cametá (arquiteto e urbanista José Júlio, economista Valcir Bispo, assistente social Vera Lúcia, engenheiro civil Alberto Mata), ao advogado Luís Gama, ao líder de movimento social urbano em Cametá José Pessoa, ao Secretário de Finanças do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá Rosi Pinto Cruz e ao Secretário Municipal de Agricultura, o Sr. Pedro Nolasco, os quais, apesar de suas ocupações, não se recusaram a dedicar uma parte de seu tempo para conceder valiosas informações.

Ao diretor da EMEF Santa Maria, professor Edson Coelho e ao supervisor Jesus Monteiro; aos demais colegas de trabalho e aos alunos que souberam compreender algumas ausências minhas no ambiente de trabalho durante a realização desse trabalho de pesquisa.

À classe trabalhadora, que tem nos inspirado e impulsionado a buscar melhor conhecimento da realidade para que se possa pensar uma sociedade na qual exista mais justiça social e qualidade de vida.

E a todos aqueles que de maneira direta ou indireta têm alguma contribuição nessa conquista e realização.

A Reforma Urbana [...] não se circunscreve a uma remodelagem do espaço físico. Ela é uma reforma social estrutural, com uma muito forte dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social (SOUZA, 2005, p. 112).



## RESUMO

Trata a presente pesquisa de um estudo que discute os instrumentos de reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade relacionados às especificidades sócio-espaciais de um município ribeirinho amazônico. Busca-se identificar e analisar o ideário de reforma urbana proposto pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e concebido no Estatuto da Cidade atentando para as especificidades sócio-espaciais do Município de Cametá, Estado do Pará. Para a realização da pesquisa recorreu-se a uma abordagem histórico-dialética sobre a problemática enfocada e se utilizou, como procedimentos de pesquisa o levantamento e a análise bibliográfica e documental (Estatuto da Cidade e Plano diretor de Cametá); aplicação de entrevistas semi-estruturadas junto à equipe elaboradora do plano diretor municipal, junto aos integrantes de movimentos sociais urbanos e rurais e junto ao poder público. Por meio da análise, concluiu-se que municípios ribeirinhos como Cametá, em virtude de apresentarem especificidades sócio-espaciais no contexto amazônico e brasileiro, enfrentam dilemas relacionados ao planejamento e à gestão urbana e municipal, distanciando-se, algumas vezes, das diretrizes e princípios estabelecidos genericamente para o território nacional. Tal questão revela a importância de pensar a diversidade sócio-espacial brasileira e amazônica, bem como a necessidade de viabilizar adequações de instrumentos e preceitos que buscam nortear as diversas práticas de planejamento e de gestão em nível local, não obstante os avanços relacionados a essas mesmas práticas nos últimos anos no Brasil.

Palavras Chaves: Amazônia Ribeirinha, Planejamento, Gestão, Reforma Urbana, Estatuto da Cidade, Cametá.

## ABSTRACT

The present research treats of a study which discusses the instruments of urban reform conceived in the City related to the socio-spatial specificities of an amazônico riverine municipality. We search to identify and analyse the ideation of urban reform proposed by MNRU (national movement for urban reform) and conceived in the law of the city considering the socio-spatial specificities of Cametá municipality, state of Pará. To achieve the research, we appeal to a historic-dialectical approach about the problem focused and the procedures of research used were those of the survey and a bibliographical and documental analysis (law of the city and the guideline plan of Cametá); semi-structured interviews were made by the elaborator team of the municipal guideline plan, along with the integrator of the urban and rural socio- movements and the government. Through the analyses, we concluded that the riverine municipalities such as Cametá, owing to showing socio-spatial specificities in the Amazônico and Brazilian context, face dilemmas related to the planning and to the urban municipal management, which sometimes they distance from the guidelines and the principles established generically to the national territory. Such inquiry reveals the importance of thinking of Brazilian and Amazônica socio- special diversity, as well as the necessity of enabling adequacies of instruments and precepts which search to a direct number of the practices of planning and of management considering the region of Cametá only, in spite of the advances related to those same practices in the last few years in Brazil.

Keywords: Riverine Amazônia, Planning, Management, Urban Reform, Law of the city, Cametá.

## RÉSUMÉ

Cette recherche provient d'une étude qui examine les instruments conçus pour la réforme urbaine dans le *Estatuto da Cidade* liés aux spécificités socio-spatiales d'une ville riveraine amazonienne. On essaye d'identifier et d'analyser les idées de la réforme urbaine proposée par le *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* (MNRU) et conçu dans le *Estatuto da Cidade* en examinant les spécificités socio-spatiales de la ville de Cametá dans l'État du Pará. À partir d'une approche dialectique et historique centrée sur le problème de la réforme urbaine, la recherche a utilisée l'analyse bibliographique ; la recherche documentaire (*Estatuto da Cidade* et *Plano diretor de Cametá*); et l'application des interviews semi-structurées auprès de l'équipe de décideurs municipaux qui a élaboré le plan directeur de la ville, avec des membres des collectivités urbaines et rurales et des mouvements sociaux avec le gouvernement. Grâce à l'analyse, nous avons conclu que les villes riveraines, à l'exemple de Cametá, en raison de présenter des contextes socio-spatiales particuliers dans l'Amazonie et dans le Brésil, ont des dilemmes liés à la planification et la gestion urbaine et municipale, qui parfois l'éloignent des lignes directrices et des principes généraux définis pour le territoire national. Cette question révèle l'importance de la réflexion sur la diversité socio-spatiale brésilienne et amazonienne, et le besoin de procéder à des ajustements pour les instruments et principes qui visent à orienter les différentes pratiques de planification et de gestion au niveau local, malgré les progrès liés à ces pratiques au cours des dernières années au Brésil.

**MOTS-CLÉS:** Amazonie riveraine; planning; gestion; reforme urbaine; *Estatuto da Cidade*; Cametá.

### LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Mapa 1</b> – Mapa de localização do Município de Cametá .....	54
<b>Mapa 2</b> – Mapa dos distritos administrativos do Município de Cametá .....	55
<b>Mapa 3</b> – Mineração e industrialização na Amazônia .....	75

### LISTA DE FOTOS

<b>Foto 01</b> - Trecho da BR-422 em Cametá .....	57
<b>Foto 02</b> – Porto da feira do peixe e do açaí em Cametá .....	59
<b>Foto 03</b> – Feira do peixe em Cametá .....	60
<b>Foto 04</b> – Praia da Aldeia em Cametá .....	60
<b>Foto 05</b> – Círio fluvial do Divino Espírito Santo na comunidade ribeirinha do Rio Juba ....	61
<b>Foto 06</b> – Igreja matriz e o Monumento dos Notáveis .....	84
<b>Foto 07</b> – Localidade de Rio Juba .....	115

### LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> - Principais produtos econômicos do Baixo Tocantins .....	58
<b>Quadro 02</b> – Comunidades quilombolas em Cametá .....	62
<b>Quadro 03</b> – Os gestores municipais de Cametá de 1985-2008 .....	88
<b>Quadro 04</b> – Sinópsese do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001 de 10 de julho de 2001) .....	104
<b>Quadro 05</b> - Premissas e instrumentos de reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade e possibilidade de sua aplicação para o caso de Cametá .....	111
<b>Quadro 06</b> – Genealogia e dinâmica municipal do Baixo Tocantins .....	114
<b>Quadro 07</b> – Sinópsese do plano diretor de Cametá (lei municipal nº 086/2007, de 19 de junho de 2007) .....	120

**Quadro 08** – Estrutura da gestão da administração pública municipal de Cametá ..... 123

**Quadro 09** – Organizações sociais em Cametá (associações, sindicatos, centros e colônias)  
..... 147

#### LISTA DE TABELAS

**Tabela 01** – Distâncias entre a sede municipal (Cametá) e as vilas distritais em linha reta ...56

**Tabela 02** - Distâncias entre as vilas distritais em linha reta ..... 56

**Tabela 03** – População do Baixo Tocantins segundo a naturalidade ..... 61

**Tabela 04** – População do Baixo Tocantins segundo o local de domicílio ..... 114

**Tabela 05** – Distribuição da população de Cametá de acordo com os distritos e suas respectivas áreas rurais ..... 114

**Tabela 06** – Evolução populacional no Município de Cametá de 1980-2007 ..... 116

#### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	- Advocacia Geral da União
APLs	- Arranjos Produtivos Locais
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CEF	- Caixa Econômica Federal
CEPLAC	- Comissão Executiva da Lavoura Cacaueira
CNDU	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
ELETRONORTE	- Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A
FETAGRI	- Federação dos Trabalhadores da Agricultura
FNRU	- Fórum Nacional pela Reforma Urbana
FPM	- Fundo de Participação do Município
FAPEPE	- Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão
GRPU	- Gerência Regional de Patrimônio da União
IBAMA	- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Naturais

Renováveis

IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
ITR	- Imposto Territorial Rural
MNRU	- Movimento Nacional pela Reforma Urbana.
ONGs	- Organizações Não-Governamentais
PDMC	- Plano Diretor do Município de Cametá
PIB	- Produto Interno Bruto
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	- Partido dos Trabalhadores
SEMAGRI	- Secretaria Municipal de Agricultura
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
UEPA	- Universidade do Estado do Pará
UFPA	- Universidade Federal do Pará
ZEIA	- Zona Especial de Interesse Ambiental
ZEIS	- Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

### RESUMO

### ABSTRACT

### RÉSUMÉ

### LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE QUADROS

### LISTA DE TABELAS

### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2. PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E DIVERSIDADES SOCIO-ESPACIAIS .....</b>	<b>25</b>
2.1. A IMPORTÂNCIA DO ESPAÇO PARA O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANA.....	25
2.1.1. O espaço na abordagem geográfica .....	25
2.1.2. O espaço como pressuposto de planejamento e gestão .....	27
2.1.3. O espaço como condição de desenvolvimento .....	31
2.2. A DESCENTRALIZAÇÃO E O ENFOQUE DO ESPAÇO LOCAL .....	34
2.2.1. O contexto histórico da descentralização política e institucional e a democratização do Estado brasileiro .....	37
2.2.2. Os princípios básicos da descentralização política no Brasil .....	39
2.2.3. Desafios e perspectivas para os governos locais a partir da descentralização no Brasil .....	41
2.3. DIVERSIDADE REGIONAL E LOCAL: CAMETÁ, A ESPECIFICIDADE DE UMA AMAZÔNIA RIBEIRINHA .....	50
2.3.1. A sub-regionalização da Amazônia .....	51
2.3.2. Caracterizando a dimensão ribeirinha do Município de Cametá.....	53
<b>3. PENSANDO O PLANEJAMENTO E A GESTÃO FACE À DIVERSIDADE URBANA NA AMAZÔNIA .....</b>	<b>65</b>
3.1. A FRONTEIRA AMAZÔNICA E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO .....	65
3.1.1. A Fronteira amazônica e o papel dos núcleos urbanos.....	66
3.1.2. Contextualizando Cametá nas estratégias de desenvolvimento da Amazônia .....	72
3.2. AS CIDADES TRADICIONAIS, O PODER LOCAL E AS FORMAS CONVENCIONAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O CASO DE CAMETÁ .....	80

3.2.1. Cametá: uma cidade tradicional?.....	81
3.2.2. O poder local na Amazônia .....	85
3.2.3. As formas convencionais de planejamento e gestão nas cidades tradicionais .....	89
<b>4. DILEMAS DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO URBANA EM CAMETÁ À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE .....</b>	<b>93</b>
4.1. O IDEÁRIO DA REFORMA URBANA E AS PREMISSAS DA FUNÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO NO ESTATUTO DA CIDADE .....	93
4.1.1. O ideário da reforma urbana .....	93
4.2. PREMISSAS E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO URBANA A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE .....	103
4.3. AS PROPOSIÇÕES DO ESTATUTO DA CIDADE E SUA RELAÇÃO COM AS ESPECIFICIDADES SOCIO-ESPACIAIS DE CAMETÁ .....	113
4.4. LIMITES E POSSIBILIDADES DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE NA AMAZÔNIA RIBEIRINHA .....	117
4.4.1. Os limites institucionais que dificultam o planejamento e a gestão .....	118
4.4.2. Possibilidades de planejamento e de gestão .....	128
4.4.2.1. Os instrumentos de planejamento.....	128
4.4.2.2. Os instrumentos de gestão .....	141
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>157</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>163</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>170</b>



## 1. INTRODUÇÃO.

Vive-se um momento em que a organização espacial deixa transparecer os interesses e as condições de produção e reprodução dos diferentes grupos sócio-econômicos, configurando-se em uma lógica espacial bastante complexa.

No mundo de espaços da globalização há, de um lado, um apelo muito incisivo, por parte da economia, para que os Estados nacionais promovam a abertura de suas fronteiras no sentido de facilitar a livre circulação de mercadorias, capitais e informações. De outro lado, os Estados nacionais estão cada vez mais impotentes diante desses imperativos econômicos ao não conseguirem controlar os fluxos provenientes de redes técnicas muito bem estruturadas para possibilitar a difusão da civilização capitalista (CASTELLS, 1996).

Essa mesma lógica global oferece à classe trabalhadora a possibilidade de questionar suas próprias condições de existência por meio de uma atenta leitura espacial, pois ao priorizar os imperativos econômicos, o Estado deixa de assistir as necessidades sociais.

É assim que, principalmente a partir de meados da década de 1950 até a década de 1960, surgem no mundo todos os movimentos de grupos sociais “excluídos” ou de minorias étnicas, que começam a reivindicar seus direitos sociais, clamando por reformas estruturais na sociedade capitalista. São alguns exemplos desses movimentos os ambientalistas, os feministas, os de minorias étnicas e também os movimentos por cidades com mais justiça social.

É evidente que tais movimentos não ocorrem ao mesmo tempo e nem da mesma forma em todos os recantos do mundo. No caso específico brasileiro, devido à ditadura militar, que foi instalada no momento em que os movimentos sociais estavam em pleno auge em nível internacional, eles só se fizeram sentir efetivamente a partir do final da década de 1980, quando se iniciou a reabertura democrática do País.

Da mesma forma que em nível mundial, os movimentos por reformas (sociais, econômicas, políticas etc.) no Brasil também ocorreram de maneira muito distinta no tempo e no espaço, devido às condições muito peculiares que cada porção do espaço brasileiro vivia no momento.

Nesse contexto cabe esclarecer que o interesse desta pesquisa não é discutir todos os movimentos e ideais de reformas ocorridas no Brasil, mas sim estabelecer uma discussão voltada para as questões urbanas, entendendo que a urbanização vem ocorrendo de forma

específica nas diferentes regiões brasileiras. Enquanto existem regiões com urbanização já consolidada, há regiões com urbanização muito incipiente, exigindo também tratamentos específicos (SANTOS, 2005).

Foi por meio da urbanização seletiva, que se deu de forma mais intensa a urbanização na Amazônia (a partir da década de 1960-1970) e possibilitou a visualização de diferentes tipos de núcleos urbanos que foram sendo construídos ao longo do processo histórico de produção/apropriação do espaço regional. Tomando como base suas características, relacionadas ao tipo de rede viária utilizada para o deslocamento e o grau de integração entre os diferentes núcleos urbanos, Corrêa (1989) os agrupa em dois tipos de rede urbana: a rede urbana dendrítica e a rede urbana complexa.

E dentre os tipos de núcleos urbanos que podem ser identificados, podemos citar aqueles que estão incluídos no grupo dos que apresentam fortes traços de uma Amazônia ribeirinha. Esta se caracteriza principalmente por ser um espaço que apresenta uma forte relação e identidade com as vias fluviais, sendo que a beira-rio é o principal ponto de interação entre a terra e as águas, por isso a presença de trapiches e feiras é extremamente importante para a reprodução da sociedade em seus aspectos econômico, político e principalmente cultural nas cidades ribeirinhas (TRINDADE JR. 2002; MALHEIRO, PIMENTEL, 2006).

Tal característica das cidades ribeirinhas tem forte influência na forma como estas percebem e intervêm em sua realidade concreta, inclusive na problemática ou questão urbana, principal foco de discussão da reforma urbana, que está sendo analisada neste trabalho.

Ao ser institucionalizado, o ideário da reforma urbana inspira-se em situações espaciais de municípios e regiões que participaram mais ativamente do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e que tiveram bastante influência no processo de institucionalização deste.

Desse modo, ao propor esta pesquisa, pretende-se estudar o ideário da reforma urbana concebido no Estatuto da Cidade – entendendo que por meio deste institucionalizou-se aquele – cotejando-o com as condições sócio-espaciais específicas do Município de Cametá no Estado do Pará. Pretende-se identificar o quanto o Estatuto da Cidade reflete os interesses sociais e econômicos desse Município, analisando as possibilidades e limites que as peculiaridades sócio-espaciais de Cametá oferecem à operacionalização dos instrumentos de reforma urbana proposto pelo Estatuto da Cidade e que devem ser incorporados no planejamento e na gestão do espaço urbano e municipal de um modo geral.

Um dos legados que o modelo de desenvolvimento predominante em nossa sociedade tem nos deixado é a evidência de uma cidadania frustrada pelo individualismo que tem prevalecido na sociedade humana nos últimos séculos; fato que se manifesta pela constatação de que a participação política das pessoas no planejamento e na gestão do espaço ainda é muito incipiente. Nessa ausência parcial da sociedade nas decisões dos governos em suas diferentes escalas, abre-se margem para o autoritarismo, a burocracia extremada, a centralização das decisões – tanto em nível de escalas de governo, quanto nos diferentes segmentos sociais numa mesma escala espacial –, a baixa eficiência do Estado e também para as práticas de corrupção.

Os problemas apontados acima culminam e materializam-se nas formas e estruturas espaciais, nos quais se percebe o prevalecimento das vontades daqueles que detêm o poder político e econômico e que participam diretamente e ativamente ou têm a capacidade de influenciar nas decisões do Estado. É nesse sentido que se fala de segregação sócio-espacial, tão presente em uma sociedade de classes.

A valorização do local nas novas estratégias de desenvolvimento institucionalizou-se, em nível de Brasil, através da Constituição de 1988, que procurou criar possibilidades de descentralização das decisões e de uma aproximação maior entre governo e sociedade civil. No que se refere especificamente às políticas urbanas, são os artigos 182<sup>1</sup> e 183<sup>2</sup> que definiram as diretrizes nacionais das políticas, estes, seriam regulamentados por leis complementares. No caso do artigo 182, este foi regulamentado através da lei nº 10.257, que é o Estatuto da Cidade, e o artigo 183 foi regulamentado através de Medida Provisória<sup>3</sup> baixada pelo Presidente da República também no ano de 2001 (SOUZA, 2005).

Entretanto, devido ao contexto espacial de onde provêm as propostas incorporadas nestas leis, em que as mesmas refletem as condições sócio-espaciais provenientes de uma realidade específica, e nem sempre retratam particularidades de outras regiões brasileiras que

---

<sup>1</sup> Nesse artigo da Constituição Federal de 1988, define-se como objetivo da política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. No Estatuto da Cidade, este conteúdo, constitui o artigo 1º do capítulo.

<sup>2</sup> Artigo que trata da regularização fundiária de ocupação informal de terras urbanas, em especial daquela que se refere a Usucapião Urbana.

<sup>3</sup> A Medida Provisória nº 2.220 de 04 de Setembro de 2001, regulamentou a concessão de uso especial para fins de moradia para os ocupantes em terras públicas da União, exceto as áreas pertencentes à Marinha.

não tiveram tanta influência na concepção dessas normas. Esse é o caso da Amazônia, da qual apenas suas regiões metropolitanas tiveram alguma participação nos fóruns de debate em torno da reforma urbana. Isso tudo dificulta a operacionalização dos instrumentos de reforma urbana presentes no Estatuto da Cidade que têm mais relação com aquelas regiões mais urbanizadas, terminando por manifestar situações que muitas vezes não correspondem às peculiaridades de certas realidades locais.

Sabe-se que o instrumento legal que tem a tarefa de operacionalizar as diretrizes do Estatuto da Cidade é o Plano Diretor Municipal nas cidades que têm mais de 20.000 (vinte mil) habitantes<sup>4</sup>. E o Município de Cametá apresenta uma população urbana de mais de 30.000 (trinta mil) habitantes, além de estar sob a influência de um grande projeto da Amazônia, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí. Por essa razão foi elaborado o Plano Diretor que teve sua aprovação na Câmara Municipal de Cametá sob o número de lei 086/07 de junho de 2007.

Considerando esses pressupostos, o presente estudo traz as seguintes questões: qual o ideário de reforma urbana concebido no Estatuto da Cidade e qual sua relação com as especificidades de municípios como Cametá? Que especificidades sócio-espaciais o Município de Cametá apresenta em relação a outros municípios brasileiros que inspiraram as políticas urbanas nacionalmente? Existem limites institucionais que dificultam a implementação do planejamento e da gestão municipal em consonância com o Estatuto da Cidade? As proposições do Estatuto da Cidade são viáveis na efetivação do planejamento e da gestão do Município de Cametá de modo que a cidade cumpra sua função social?

A elaboração de tais questões parte da premissa de que a unificação dos movimentos sociais urbanos que culminou com a elaboração do ideário de reforma urbana presente no Estatuto da Cidade se ampara na percepção de que as formas de organização tanto refletem quanto condicionam o desenvolvimento social e isso evidencia a mudança de atitude da sociedade civil organizada no que se refere ao foco de identificação dos problemas. Tal mudança de atitude foi possibilitada, em grande parte, pela explosão dos problemas e conflitos sociais, até então latentes (LEFEBVRE, 1999; HARVEY, 2005). No caso brasileiro,

---

<sup>4</sup> De acordo com a lei nº 10.257, ainda existem outras situações nas quais o plano diretor deve nortear o planejamento e a gestão urbanas, a saber: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

esta afirmação pôde ser perfeitamente evidenciada por meio dos movimentos urbanos que se estabeleceram a partir de meados da década de 1950 a 1960, os quais tiveram maior expressão naquelas regiões do País onde o processo de urbanização estava mais consolidado, acompanhado do aprofundamento dos problemas urbanos.

O movimento pela reforma urbana no Brasil apresenta em sua essência a reivindicação por cidades com mais justiça social e qualidade de vida, o que nos leva a pensar que a formulação das reivindicações desse movimento parte das condições humanas degradantes em que as cidades brasileiras se encontravam nesse momento, principalmente as grandes cidades, que vivenciavam, mais do que as cidades menores e afastadas do centro econômico do País (especialmente o Sudeste), o processo de modernização dolorosa em função da industrialização tardia e acelerada da economia brasileira.

[...] Desde 1975, a questão urbana havia ressurgido nas manifestações da sociedade civil: movimento contra a carestia, movimento pela regularização dos loteamentos clandestinos, movimentos de mães por creches, movimentos de moradores de favelas por acesso à água e luz e, em especial, surge no coração da região onde se instala a indústria fordista, automobilística, as greves do ABCD – municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema, em 1978 e 1979. [...] (MARICATO, 2001, p. 99)

Tal movimento perde expressão durante a ditadura militar no País, mas foi revigorado a partir da década de 1980 e, dessa vez, constituiu-se verdadeiro ideário, uma vez que, nesse segundo momento, suas reivindicações foram melhor sistematizadas (SOUZA, 2005), sendo que os instrumentos de reforma urbana propostos pelo ideário de reforma urbana foram institucionalizados, conforme já mencionado, por meio dos artigos 182 e 183 da carta constitucional brasileira de 1988 e regulamentados por meio de lei específica. A lei 10.257/2001 ou Estatuto da Cidade que veio regulamentar o artigo 182 é a que interessa diretamente a esta pesquisa que, a partir de 2001, passou a nortear o estabelecimento das políticas urbanas em todo o território nacional.

Nesse sentido, é extremamente importante contextualizar as especificidades da realidade urbana brasileira, evidenciando as particularidades que o ideário da reforma urbana deve assumir em cada região do espaço brasileiro e as possibilidades e viabilidade de aplicação das diretrizes do Estatuto da Cidade no planejamento e na gestão de suas diferentes cidades. Nessa pesquisa, portanto, pretende-se analisar o caso do Município de Cametá/Pa.

Dentro das estratégias de desenvolvimento que proliferaram na região amazônica

a partir de meados da década de 1950, este Município não foi incluído nos circuitos mais dinâmicos da economia regional, preservando bastante suas características econômicas, sociais, políticas e culturais, construídas em momentos anteriores da história da Amazônia.

Desse modo, espera-se que a realização desse trabalho venha a contribuir na elaboração de ações eficientes por parte do poder público, oferecendo-lhe elementos necessários para a implementação dos instrumentos da reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade, adequando-o às particularidades sócio-espaciais que possam existir no Município de Cametá, criando as condições necessárias, através do planejamento e da gestão, para que a cidade cumpra sua função social. Além disso, o referencial empírico a ser sistematizado deverá contribuir para a sociedade cametaense, especialmente a sociedade civil organizada, à medida que esta seja instigada a entender qual o seu papel no contexto do planejamento e da gestão urbana.

Como objetivo geral pretende-se com a pesquisa identificar e analisar o ideário da reforma urbana proposto pelo MNRU concebido pelo Estatuto da Cidade relacionando-o às especificidades sócio-espaciais do Município de Cametá. Três objetivos específicos, também delineiam a análise, quais sejam: identificar especificidades sócio-espaciais do Município de Cametá em relação aos municípios brasileiros de onde emana a maior parte das diretrizes das políticas nacionais; identificar e analisar limites institucionais que possam dificultar a implementação do planejamento e da gestão em Cametá em consonância com o que prevê o Estatuto da Cidade; analisar as proposições do Estatuto da Cidade e cotejá-las com a efetivação do planejamento e da gestão do Município de Cametá, tendo em vista o cumprimento da função social da cidade e do espaço.

Os procedimentos metodológicos adotados refletem os objetivos da pesquisa e, como tal, apresentam características e concepções que procuram estabelecer uma orientação do pensamento, da análise e apreensão da realidade objetiva.

[...] o método não pode ser abordado do ponto de vista disciplinar, mas como instrumento intelectual e racional que possibilite a apreensão da realidade objetiva pelo investigador, quando este pretende fazer uma leitura dessa realidade e estabelecer verdades científicas para a sua interpretação (SPOSITO, 2004, p. 23)

Sendo assim, a realização desta pesquisa inclui trabalho teórico-empírico. A parte teórica é constituída de levantamento e análise bibliográfica, por meio do qual se apresenta conceitos e categorias, como espaço geográfico, planejamento, gestão e desenvolvimento, que

têm o papel de orientar e interpretar o objeto de pesquisa. Entretanto, os conceitos estabelecidos teoricamente não podem jamais ser tratados de maneira irreversível, pois o estabelecimento destes se reporta a uma realidade que não pode ser ignorada.

Esse instrumental crítico somente pode provir de um conhecimento abalizado das categorias e de um domínio igualmente assentado da história, sobretudo dos seus dados presentes. Fora daí, o risco é grande de chegar a conclusões que afastam do real em vez de permitir sua interpretação. Pois esta não provém do simples manuseio de citações, mas da síntese pessoal que de categorias universais e fatos multiformes faz o pesquisador, em um trabalho que é, ao mesmo tempo, de criação e de crítica (SANTOS, 1982, p. 133).

O trabalho empírico constituiu-se uma atividade constante que se estendeu desde o estabelecimento da problemática até as considerações finais da dissertação. Santos (1982) aponta para a necessidade de uma leitura crítica dos conceitos cristalizados, procurando estabelecer uma intersecção entre teoria e realidade, o que foi realizado especialmente por meio da sistematização dos dados coletados.

A coleta de campo, segunda fase da pesquisa, constituiu-se uma etapa importante para um melhor conhecimento e apreensão do referencial empírico da pesquisa e dos outros elementos a serem analisados e relativizados com a realidade do Município de Cametá. Deu-se mediante **análise documental**, que permitiu o conhecimento sobre os instrumentos de reforma urbana presentes no Estatuto da Cidade, bem como a identificação dos propósitos de operacionalização do mesmo no Município de Cametá por meio da elaboração do Plano Diretor, no qual foram identificadas as premissas da função social da cidade, propostas em tal Estatuto, e **entrevista formal/pessoal**: junto à equipe elaboradora do Plano Diretor Municipal (o arquiteto Dr. José Júlio Ferreira Lima – coordenador da equipe; a assistente social Dra. Vera Lúcia Gomes e o economista Msc. Valcir Bispo – membros da equipe do eixo sócio-econômico e; o engenheiro civil Msc. Raimundo Alberto Mata), aos movimentos sociais urbanos e rurais (o Sr. José Pessoa do Rego Lobo do Movimento Social Urbano e o Sr. Rosi Pinto Cruz do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá) e também ao poder público municipal<sup>5</sup> (representado pelo Sr. Luis Gama, advogado, assessor Jurídico da Gestão de José Rodrigues Quaresma de 2001 a 2004 e, pelo Sr. Pedro Nolasco, engenheiro agrônomo,

---

<sup>5</sup> Da gestão do José Rodrigues Quaresma do Partido dos trabalhadores, exercício de 2001-2004, e da gestão atual de José Valdoli Valente do Partido Democrata, antigo Partido da Frente Liberal, exercício de 2005-2008.

secretário de agricultura na gestão de José Valdoli Filgueira Valente de 2005 a 2008).

Na análise e sistematização dos dados, buscando estabelecer uma relação dialética entre as categorias e conceitos de espaço, planejamento, gestão e estratégias de desenvolvimento, assume-se um posicionamento político-filosófico que privilegia os princípios do materialismo histórico-dialético, uma vez que este permite a visualização da espacialização da história e da historicização do espaço (SOJA, 1993), identificando processos essenciais que nos ajudam a compreender e interpretar a elaboração de especificidades sócio-espaciais. Estas são construídas a partir de processos mais amplos e oferecem suportes à orientação de formas mais adequadas de intervenção na realidade. Assim, foi realizada a fase que corresponde à sistematização dos dados, análise de conteúdo e a produção do trabalho final.

A dissertação é constituída de três capítulos, além da introdução e das considerações finais.

Inicialmente discorre-se sobre o planejamento e a gestão urbana, estabelecendo-se a historicidade dos mesmos, mostrando as suas trajetórias desde práticas convencionais até as formas democráticas e participativas. Para uma argumentação mais consistente, faz-se uma apresentação das diferentes concepções de espaço elaboradas por geógrafos, desde os clássicos até os mais contemporâneos, relacionando-as com as diferentes concepções de planejamento e gestão, desde as convencionais até as democráticas e participativas. Em seguida focaliza-se a descentralização política no Brasil, proposta pela Constituição de 1988, como um importante elemento propiciador da democratização do planejamento e da gestão das cidades, especialmente pela apresentação dos artigos 182 e 183 que tratam da política urbana segundo as proposições do MNRU. Por fim faz-se a apresentação primeira do referencial empírico desta pesquisa, identificando-se a dimensão ribeirinha de Cametá enquanto expressão da diversidade regional e local do Brasil e da Amazônia.

No capítulo subsequente dá-se prosseguimento e aprofundamento do referencial empírico da pesquisa. Identifica-se inicialmente a produção do espaço amazônico, apontando para processos socioeconômicos, históricos e territoriais responsáveis pela diferenciação interna da região. Discute-se a especificidade de Cametá enquanto uma cidade tradicional, evidenciada pela presença de características sócio-espaciais produzidas em tempos remotos da história da Amazônia, representadas pela sua permanência predominantemente em uma rede dendrítica, de atividades econômicas primárias, fortemente fundamentada no extrativismo, dentre outras.



No último capítulo é discutido propriamente o planejamento e a gestão municipal na Amazônia ribeirinha, tendo como referencial empírico o Município de Cametá. Este capítulo, está organizado em quatro sub-capítulos. No primeiro, traça-se a trajetória do MNRU, passando pela elaboração mais consistente de propostas de instrumentos até a sua institucionalização, a princípio, nos capítulos 182 e 183 na Constituição de 1988 e posteriormente, no Estatuto da Cidade em 2001. No segundo, destaca-se as premissas e instrumentos de planejamento e gestão urbana evidenciados no Estatuto da Cidade, procurando-se identificar essencialmente qual seria a concepção de reforma urbana definido por esta lei. No terceiro, cotejam-se os instrumentos de reforma urbana evidenciados no Estatuto da Cidade com as especificidades sócio-espaciais do Município de Cametá. No quarto e último, procura-se dar ênfase aos limites e às possibilidades de planejamento e gestão em Cametá de acordo com o que é proposto no Estatuto da Cidade.

## **2. PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E DIVERSIDADES SÓCIO-ESPACIAIS.**

### **2.1. A IMPORTÂNCIA DO ESPAÇO PARA O PLANEJAMENTO E O DESENVOLVIMENTO: UM ENFOQUE A PARTIR DA TEORIA GEOGRÁFICA.**

O espaço, segundo Santos (2004) serve à reprodução social e não se mostra “inocente”. Nesse sentido, as atividades de planejamento e de gestão apresentam um forte conteúdo político, ou seja, de opções, de escolhas. Planejar é uma atividade intrínseca às necessidades humanas. O planejamento é entendido aqui como um meio através do qual se pode alcançar o desenvolvimento.

Uma vez que se admita que o planejamento e a gestão são atividades diretamente relacionadas ao ser humano e que para eles serem praticados necessitam de uma base material, então o espaço a ser considerado é o espaço socialmente produzido.

Isso tudo nos leva a pensar que as formas espaciais estão carregadas de intencionalidades que só poderão ser desveladas a partir de uma leitura crítica dessas formas, associando-as à estrutura social e aos processos subjacentes à sua produção. Do contrário, continuaremos com a visão de que a produção do espaço é natural e nada tem a ver com as relações sociais e de produção.

Desse modo, é muito apropriado - num momento em que as contradições sociais tornam-se cada vez mais evidentes - fazer uma análise do espaço relacionando a sua importância na construção de teorias e conceitos sobre o planejamento, a gestão e o desenvolvimento, procurando colocar espaço e sociedade num mesmo nível de análise.

#### **2.1.1. O espaço na abordagem geográfica**

A epistemologia da Geografia nos revela que ao longo do processo de construção dessa ciência, os geógrafos sempre tiveram uma significativa preocupação com a sua legitimidade e com o reconhecimento de sua importância pelas demais disciplinas. Tal legitimidade seria alcançada, então, pela construção de uma base teórico-conceitual e metodológica consistente e bem definida. Em alguns momentos se acreditou que se poderia chegar a construir essa base pela definição de um método, em outros, pensou-se que seria necessário definir o seu objeto (SANTOS, 2004).

Mas nossa preocupação nesse momento não é entender o processo de construção, desconstrução e reconstrução dessa disciplina, e sim entender a partir de quando e como o espaço tornou-se uma importante categoria de análise no bojo da mesma. E isso é o que nos propomos fazer daqui em diante.

Desde a sua inserção na teoria geográfica o espaço apresentou e apresenta três concepções diferentes, a saber: o espaço absoluto, o espaço relativo e o espaço relacional.

O espaço absoluto está associado à corrente de pensamento tradicional da Geografia. Nessa corrente o espaço era visto como um substrato material, um receptáculo de relações. Essa noção de espaço está presente principalmente na obra de Hartshorne, conforme aponta Corrêa, (2001, p. 18): “o espaço na visão hartshorniana é o espaço absoluto, isto é, um conjunto de pontos que tem existência em si, sendo independente de qualquer coisa. [...]”.

Na corrente hartshorniana do pensamento geográfico, o espaço aparecia de forma secundarizada, sendo mais valorizado o espaço natural e não propriamente um espaço produzido pelo homem. Dessa forma, o espaço era entendido apenas como um substrato onde as sociedades humanas habitavam.

O espaço relativo, por outro lado, refere-se à Geografia teórico-quantitativa que se desenvolveu a partir da década de 1950. Essa concepção de espaço privilegia as noções de localização, vantagens locacionais, diferenciação e equilíbrio.

O espaço relativo é entendido a partir de relações entre os objetos, relações estas que implicam custos - dinheiro, tempo, energia - para se vencer a fricção imposta pela distância. É no espaço relativo que se obtém rendas diferenciais (de localização) e que desempenham papel fundamental na determinação do uso da terra (CORRÊA, 2001, p. 21-22).

A partir da revolução teórico-quantitativa da Geografia, na década de 1950, a sociedade passou a ser considerada como o objeto de estudo da Geografia e o espaço definido como o seu conceito-chave (SANTOS, 2004), mas até então a Geografia era uma ciência da sociedade que falava muito pouco dos homens (CLAVAL, 2002). Nesse caso, o homem era considerado apenas como mais um elemento no espaço e não seu produtor e produto também. Essa noção de espaço foi bastante utilizada pelas empresas e pelo Estado para o planejamento de suas atividades.

A concepção de espaço relacional é constituída e desenvolvida no bojo da Geografia Crítica que se delineia em meados da década de 1970, a partir das discussões entre geógrafos marxistas e não-marxistas e também entre profissionais de outras ciências que

estavam interessados em entender as condições da sociedade de seu tempo e que, mesmo de forma indireta, perceberam no espaço um meio revelador dessas condições.

O principal fundador dessa concepção foi o filósofo Henri Lefebvre, ao considerar o espaço como produto e produtor social, como reflexo e condição social (SOJA, 1994; CORRÊA, 2001; SANTOS, 2004).

Como essa concepção parte de uma análise marxista e, por conseguinte, da noção de modo de produção, há um ponto importante a ser ressaltado na mesma. Para se compreender o espaço em seu contexto histórico, social econômico e cultural, não é suficiente que se analise apenas o modo de produção, mas é necessário também entender como este se espacializa, isto é, como esse modo de produção poderá criar especificidades a partir de uma dialética entre suas características gerais e as características particulares da formação sócio-econômica na qual ele se insere.

Dessa forma, a crença na idéia de que a mundialização do sistema capitalista haveria homogeneizado a sociedade e o espaço, pode estar equivocada, e os que partem dessa premissa para planejar as suas ações na busca do desenvolvimento poderão enfrentar sérios problemas de operacionalização de seus instrumentos.

Uma vez que se considere que o espaço é uma produção da sociedade e que esta sociedade é permeada por contradições, perceberemos que o espaço é multifacetado e que assim deve ser considerado por aqueles que se interessam em analisá-lo e mesmo intervir sobre ele, como é o caso dos planejadores e daqueles que praticam a gestão. O que se quer dizer com isso é que neste trabalho priorizaremos a concepção de espaço relacional para a busca de uma teoria do planejamento e da gestão, uma vez que essa concepção parece ser a mais adequada e corresponde mais satisfatoriamente ao nosso interesse de pesquisa.

### 2.1.2. O espaço como pressuposto de planejamento e gestão

O espaço assume uma importância crucial no planejamento e na gestão à medida que se percebe que nele estão “sintetizadas” ou cristalizadas as demais dimensões sociais, isto é, não há como fazer planejamento econômico, social, cultural, ambiental etc., ignorando as condições de espacialização dessas dimensões sociais (SOUZA, 1996), ou instâncias sociais (SANTOS, 2004).

Nesse sentido, a noção de espaço socialmente produzido, como condição de produção e de reprodução social apresenta-se como um importante elemento para a realização

do planejamento e da gestão que realmente estejam preocupados e tenham como meta principal o desenvolvimento social e espacial, ao mesmo tempo.

Mas antes de iniciar essa discussão, que procura relacionar o espaço como pressuposto de planejamento e gestão, é necessário dar uma definição clara dos mesmos em torno dos quais se faz muita confusão.

Planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas* (SOUZA, 2002, p. 46). (grifos do autor).

Embora sejam termos diferentes pelo seu significado e também pela sua natureza, planejamento e gestão são termos complementares. Enquanto o planejamento pode ser considerado como um importante meio pelo qual se estabelecem projeções para o futuro, a gestão é importante na execução deste planejar, segundo as condições presentes (SOUZA, 2002). O planejamento também tem um forte teor de modernidade, ou seja, é um termo moderno. Durante muito tempo o planejamento foi bastante racionalista e os planejadores construía seus instrumentos de previsão dos movimentos da sociedade, baseados nos mesmos métodos utilizados para prever os movimentos da natureza.

De acordo com Souza (2002), o planejamento conservador, considerado nocivo e extremamente distante do interesse social, foi duramente criticado na década de 1970, especialmente pelos intelectuais marxistas que desejavam a substituição deste por outro mecanismo, mais flexível. Tal crítica foi acompanhada pela popularização do termo gestão, que deveria ser agora o substituto do planejamento. Entretanto, não há como tratar os problemas sociais de acordo com as circunstâncias do presente sem o mínimo de orientação.

[...] Tão nociva quanto uma política social conservadora é outra socialmente justa, mas que gera um “governo que governa muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico”. Tal vazio reproduz a “cultura cívica predatória”, aumentando mais ainda o espaço da ilegalidade e, ao mesmo tempo, diminuindo a crença nas regras (RIBEIRO, 1995, p. 147)

Por mais que o planejamento não possa ser substituído por outro meio de

orientação para as ações dos governos, das organizações sociais, e outros, este precisou passar por uma série de mudanças, tanto em seus métodos, quanto em seus conteúdos, até para acompanhar as mudanças econômicas, sociais e políticas pelas quais vêm se passando atualmente. Dentre essas mudanças, destacam-se as possibilidades de deslocamento de pessoas, mercadorias, informações e idéias, que ficam facilitadas pela modernização dos meios de transporte e de comunicação. Nesse contexto, a possibilidade de previsão dos fenômenos histórico-sociais, muito valorizados pela concepção de planejamento fechado para as surpresas, começa a dar sinais de esgotamento e há necessidade de um novo paradigma de administração, principalmente para os Estados modernos que tiveram no planejamento uma base forte (SOUZA, 2002).

O planejamento racionalista, ao utilizar-se de métodos semelhantes aos aplicados à análise da natureza, acabava naturalizando os fenômenos histórico-sociais, perdendo de vista a diversidade das relações sociais, o que gerava muitos problemas à possibilidade de operacionalização do mesmo.

Após fazer uma análise das teorias de Bunge, que valoriza a predição, ou seja, a previsão, segundo um ponto de vista formal e bastante racional, e Matus, que trabalha com técnicas de possíveis cenários no planejamento, Souza (2002) propõe que tanto as predições quanto os cenários sejam tipos de prognósticos, elementos essenciais para o planejamento na visão de Souza (2002). A diferença entre esses dois autores está na concepção de planejamento e de sociedade que cada um deles tem. Enquanto o primeiro trabalha com uma visão muito estreita da evolução histórico-social, o segundo trabalha com uma visão mais aberta na qual tem lugar o imprevisível e se valoriza a auto-criação social (SOUZA, 2002).

A valorização da auto-criação social no processo de planejamento estaria relacionada a uma concepção de espaço produto e condicionante social e como tal não pode ser tratado como um elemento passivo, facilmente modelável por planejadores, nem sempre preparados para lidar com as adversidades.

[...] produto dos processos sócio-espaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa passivamente modelável ou como uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado (tecnicamente instruído por planejadores racionalistas e tecnocráticos), mas como um fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente previsível ou manipulável. [...] (SOUZA, 2002, p. 52).

Assim, o planejamento prognóstico (SOUZA, 2002), que trabalha com tendências,

através da construção de vários possíveis cenários, nos quais serão concretizadas as ações propostas no planejamento, torna-se uma alternativa ao planejamento racional, que vê a sociedade e o espaço como homogêneos e sem contradições. Nesse caso, o espaço é visto como socialmente produzido e constantemente transformado pela sociedade, e o planejamento é constantemente confundido com a gestão.

Nessas condições, é a proposta de um planejamento mais flexível, que valorize as condições sócio-espaciais do presente, que gera essas confusões entre os dois termos. Por isso vale ressaltar que a gestão é a parte mais política e do presente. Seria, poder-se-ia dizer, a execução daquilo que se planejou e vem se planejando como formas de intervenção na realidade.

A gestão, para ser bem sucedida, depende, em grande medida, de um bom planejamento e da capacidade de negociação do gestor e de aproveitamento das condições presentes.

Souza (2002), ao discutir o planejamento urbano, aponta um problema que se estabelece ao se tratar o urbanismo como se ele fosse o próprio planejamento urbano e afirma que o urbanismo é uma parte integrante do planejamento urbano e não seu equivalente.

Entretanto, isto não deve servir de justificativa para que os profissionais dessa área de conhecimento distanciem-se dos cientistas sociais que, pelo fato de terem certa amplitude em sua visão da sociedade, são os mais indicados para o exercício do planejamento, mas deve ser encarado como um forte motivo para que os urbanistas procurem se aproximar do mundo das ciências sociais.

Arquitetos preocupados com planejamento urbano devem beber nas fontes das ciências sociais, por exemplo, buscando treinamento complementar em cursos de pós-graduação em Geografia, Sociologia e Antropologia [...]. Eles devem familiarizar-se, ainda que em nível introdutório, com os componentes mais importantes e representativos do arsenal conceitual, das discussões teóricas e dos procedimentos metodológicos das ciências sociais. [...] (SOUZA, 2002, p. 59).

O entendimento da importância da aproximação entre os cientistas sociais e os arquitetos, preocupados com o desenvolvimento sócio-espacial das cidades, justifica-se, à medida que percebemos, o planejamento como portador de uma dimensão técnica e de uma dimensão política.

Soja (1993), ao construir a teoria da dialética sócio-espacial, também aponta a

importância que o planejamento assume no desenvolvimento do sistema capitalista que, segundo este autor, desenvolveu-se produzindo espaço. Após a consolidação do sistema capitalista, a preocupação que antes correspondia à produção, passa a ser principalmente com a reprodução das relações sociais de produção. Esta reprodução seria possibilitada por um planejamento do espaço urbano que fosse capaz de promover o controle das massas de trabalhadores urbanos que reproduzissem em seus lugares de moradia a sua condição de trabalhador.

É importante destacar, ainda, que o planejamento e a gestão não são competências exclusivas do Estado. E isso nos leva a afirmar que a organização espacial, da forma como se apresenta em uma determinada formação social, não é fruto do acaso ou da espontaneidade pura e simples. Isso reafirma a idéia de que o espaço socialmente produzido não é inocente.

“Em realidade, o espaço organizado pelo homem desempenha um papel na sociedade, condicionando-a, compartilhando do complexo processo de existência e reprodução social” (CORRÊA, 2001, p. 28). Assim, uma vez considerando que a sociedade produz e se reproduz no espaço, e que o planejamento e a gestão são temas que permeiam as atividades humanas, pode-se perfeitamente afirmar que o espaço é um importante pressuposto de planejamento e gestão.

### 2.1.3. O espaço como condição de desenvolvimento

Nesta sessão parte-se de uma análise do modo de produção espacializado, criando e valorizando particularidades. Considera-se a premissa de que o desenvolvimento deve ser da sociedade e do espaço, daí justifica-se a opção pela teoria do desenvolvimento sócio-espacial, proposta por Souza (1996) e aprimorada por este mesmo autor em trabalhos posteriores (SOUZA, 1997, 1998, 2002).

Mas antes de se apresentar com mais propriedade essa teoria, é necessário contextualizar a importância do espaço nas teorias do desenvolvimento e o conceito privilegiado de espaço em cada uma delas.

Durante muito tempo o espaço foi negligenciado nas teorias de desenvolvimento (SOUZA, 1997), assim como na teoria social crítica (SOJA, 1993). A negligência com relação ao espaço nas teorias do desenvolvimento se deve a três fatores principais. Primeiro, à superficialidade com que a Geografia foi tratada como ciência social. Segundo, a Economia e a Sociologia não espacializaram suas reflexões sobre o desenvolvimento. Terceiro, ao



preconceito com relação ao espaço, considerado como ineficiente para escalas mais amplas de análise (SOUZA, 1997). Nessas condições, até mesmo alguns autores que tentaram fazer uma análise espacializante do desenvolvimento, o fizeram de maneira estritamente econômica, como é o caso de Perroux (SOUZA, 1997)

Nas últimas décadas, alguns autores marxistas procuraram valorizar o espaço em suas análises sobre o desenvolvimento. Esses autores são o economista Ernest Mandel, os cientistas políticos Nicos Poulantzas e Imanuel Wallerstein, além de geógrafos e filósofos considerados críticos, como David Harvey, Edward Soja e Henri Lefebvre (SOJA, 1993, SOUZA, 1997). Nessas análises, porém, é lamentável que muitas vezes se tenha perdido a dimensão política e cultural do espaço (SOUZA, 1997).

No contexto da Geografia Teorético-Quantitativa<sup>6</sup>, que valorizou o conceito de espaço relativo, as estratégias de desenvolvimento buscavam estritamente o desenvolvimento econômico, através de uma maior valorização *no espaço* pelo investimento em infra-estrutura, desvinculando-o de seu contexto social. Esta foi a situação, por exemplo, das estratégias desenvolvimentistas no Brasil durante os governos militares.

Nesse caso, a diferenciação espacial seria um importante fator de desenvolvimento. Tal é a prática de se planejar a distribuição das benfeitorias pelo espaço, que a estratégia de desenvolvimento foi qualificada por Mandel e Smith apud Soja (1993) como teoria do desenvolvimento desigual e combinado. “[...] O ponto fundamental é que o capitalismo - ou, se preferirmos, a atividade normal dos capitalistas em busca de lucros - baseia-se, intrinsecamente, nas desigualdades regionais ou espaciais, como meio necessário de sua sobrevivência contínua. [...]” (SOJA, 1993, p. 132).

Entretanto, nem sempre o desenvolvimento econômico corresponde ao desenvolvimento social no qual haja mais justiça social entre os homens. Assim, “o conceito renovado de desenvolvimento só possuirá concretude e operacionalidade ao se valorizar o espaço social como dimensão analítica, já que a sociedade só é concreta com o espaço, sobre o espaço, no espaço” (SOUZA, 1997, p. 32). Esse mesmo autor afirma que:

Em termos muito singelos e puramente introdutórios, pode-se dizer que se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial

---

<sup>6</sup> Corrente de pensamento geográfico delineada a partir da década de 1950, após a Segunda Guerra Mundial. Este corrente de pensamento estava fortemente amparada em dados estatísticos e numa concepção de espaço relativo, privilegiando a questão das distâncias. Nesta, o homem é visto como um mero elemento da paisagem, a qual seria facilmente modelável pelos planejadores.

quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social. A mudança social positiva, no caso, precisa contemplar não apenas as relações sociais, mas igualmente a espacialidade (SOUZA, 2002, p. 61).

Sendo o palco onde se desenvolvem as ações humanas e no qual estão as marcas e os condicionantes que limitam tais ações, o espaço se apresenta como um importante componente no processo de desenvolvimento, entretanto, vem sendo negligenciado nas teorias de desenvolvimento.

A importância do espaço (que é palco, fonte de recursos em si [localizações], arena referencial simbólico/identitário e condicionador; que é substrato material, lugar e território), na sua multidimensionalidade, tem sido comumente negligenciada pela literatura standard sobre a teoria do desenvolvimento [...] (SOUZA, 2002, p. 62)

Dessa forma, o desenvolvimento legítimo (SOUZA, 2002) deve visualizar a multidimensionalidade da sociedade sempre associada ao espaço, que também se apresenta multidimensional.

Quando se fala em multidimensionalidade da sociedade e do espaço pressupõe-se que existem diferenças entre homens e entre lugares. Para que haja desenvolvimento autêntico é preciso considerar e valorizar essas diferenças nas estratégias de desenvolvimento; caso contrário, torna-se difícil promover o desenvolvimento sócio-espacial. Nesse sentido, está-se dizendo que é necessário haver valorização da autonomia individual e coletiva para a busca de um desenvolvimento sócio-espacial (SOUZA, 1996), pois somente assim os homens e as mulheres terão a possibilidade de decidir os seus próprios destinos e por aquilo que realmente é significativo para todos, promovendo justiça social e qualidade de vida (SOUZA, 2002).

Portanto, não é possível entender as ações humanas e as condições sociais de desenvolvimento independentemente do espaço e nem entender a organização e a lógica espacial independentemente das ações humanas. Sociedade e espaço só podem ser entendidos se considerados conjuntamente.

Desse modo, o espaço, como produto e condição social, torna-se um conceito-chave para se entender e propor formas de planejamento e gestão e estratégias de desenvolvimento, percebendo que os mesmos são atividades humanas, e que estão contextualizados nas relações sociais, não sendo, portanto, fenômenos naturais inquestionáveis. É preciso entender, por outro lado, que a atividade de planejar e gerir

terminam por produzir espaços, bem como as estratégias de desenvolvimento.

Planejamento, gestão e desenvolvimento são temas que ganham significativa importância na ciência geográfica e esta também tem sua importância nessas atividades, principalmente porque tal ciência consegue aglomerar em suas preocupações a sociedade e sua base material. Entretanto, essa base não é apenas um produto social, ela também é reprodutora das relações sociais e de produção.

Desse modo, o espaço, pode nos revelar muito das relações sociais, assim como pode condicionar tais relações. Todavia só é possível percebermos essas “propriedades” do espaço socialmente produzido a partir de uma leitura crítica do mesmo. Entende-se, assim, que o espaço socialmente produzido, mesmo de maneira muito sutil, é um importante pressuposto de planejamento e gestão, assim como é uma condição de desenvolvimento sócio-espacial. “A desmistificação da espacialidade revelará as potencialidades de uma consciência espacial revolucionária, os fundamentos materiais e teóricos de uma práxis espacial radical, voltada para a expropriação do controle da produção do espaço [...]” (SOJA, 1993, p. 116).

Os capitalistas perceberam a importância do espaço para desenvolver e manter esse sistema econômico e conseguem estabelecer uma organização espacial capaz de oferecer as condições para a reprodução ampliada do capital. “A partir do momento em que o capitalismo se consolidou como sistema econômico hegemônico, a preocupação já não estará mais centrada na produção, mas principalmente na reprodução e, nesse caso, o espaço torna-se uma condição essencial” (SOJA, 1993, p. 117-126)

Dessa forma, finaliza-se esse tópico apostando nas potencialidades de desvelamento e transformação da realidade que o espaço apresenta, mas para que isso ocorra é necessário que haja a desmistificação do espaço geográfico. Sendo assim, já é o momento do espaço ser valorizado na teoria social para que este se torne, ao mesmo tempo, um meio de desvelamento e de transformação das relações desiguais que se estabelecem entre os homens.

## 2.2. A DESCENTRALIZAÇÃO E O ENFOQUE DO ESPAÇO LOCAL: TENDÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO NO BRASIL

Após ter sido tratada a importância do espaço para as atividades de planejamento e gestão e para as estratégias de desenvolvimento, a preocupação desse tópico é contextualizar o papel do Estado nessas atividades e estratégias, destacando as mudanças pelas quais ele vem passando e como essas mudanças são acompanhadas pelas atividades de planejamento e

gestão e pelas estratégias de desenvolvimento. Tal discussão se justifica pelo fato de que a importância do Estado seja no nível local, regional, estadual ou nacional, não pode ser ignorada (SOUZA, 2002, 2005).

Resgatar-se-á nessa sessão um contexto bem contemporâneo, o fenômeno da descentralização e a crise pela qual vem passando o Estado moderno; fato este que irá causar a transformação significativa nas concepções de planejamento e gestão e nas estratégias de desenvolvimento, dando a abertura para a proliferação de inúmeras concepções, dentre as quais a concepção de planejamento democrático e participativo.

Assim, a descentralização política e das decisões ocorridas no Brasil a partir de meados da década de 1980, significou uma redistribuição de poder, tanto entre as diferentes escalas de governo (federal, regional, estadual e local), quanto entre os diferentes segmentos sociais.

Entende-se que a descentralização torna-se um princípio básico no qual se apóiam os governos que procuram substituir o Estado extremamente burocrático, centralizador e autoritário por um Estado mais flexível, descentralizado, eficiente e negociador. Por isso, embora não seja foco de discussão, ainda, a descentralização entre as instituições dos governos locais, considera-se extremamente necessária a sua discussão, que será feita posteriormente.

A princípio, quer-se abrir espaço para outra questão mais específica, as políticas de desenvolvimento urbano, contempladas pela Constituição de 1988 nos artigos 182 e 183 e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade de 2001.

Na era da globalização, a racionalidade do Estado-nação, perde as suas bases alicerçadas na sociedade e na economia racionalizadas. E isso deixa o espaço livre para a emergência teórica e empírica de novos modelos de planejamento e gestão que consideram a multiplicidade econômica, social e política. O desenvolvimento, embora de maneira bastante desigual, seja entre os diferentes grupos sociais ou entre as diferentes regiões do globo terrestre, dos meios de comunicação e de transporte, abre a possibilidade para que homens e mulheres passem a pensar e agir diferentemente de seus grupos e a questionarem as suas condições de existência e a própria legitimidade do Estado moderno.

Entende-se que toda a autonomia que têm, atualmente, os governos municipais, foi institucionalizada a partir da descentralização política e da democratização implementadas, no Brasil, a partir da Constituição de 1988. Mas ambos os processos não foram constituídos

exclusivamente a partir da vontade de determinados políticos iluminados ou bem intencionados para com as causas sociais. As transformações institucionais pelas quais passou o Brasil a partir do final da década de 1980 estão relacionadas tanto a fatores externos, quanto a fatores internos; tanto a exigências econômicas, quanto sociais.

A Constituição brasileira de 1988 reflete fundamentalmente as necessidades manifestadas pelos inúmeros movimentos sociais que proliferaram pelo espaço brasileiro durante o governo autoritário da ditadura militar, que reduziu os direitos sociais e colocou as ações governamentais muito distantes das aspirações e necessidades da população. Assim, com a descentralização, acreditava-se que as decisões poderiam ser compartilhadas pela população por um processo de participação cidadã, ora institucionalizada. De outro, reflete as necessidades de uma economia cada vez mais globalizada com a necessidade de fluidez que só poderia ser implementada por meio de mudanças significativas nas duas principais funções do Estado, a de organização do território e de gestão, que romperiam as barreiras infra-estruturais e as barreiras jurídico-políticas impostas pelo Estado-nação racional pensado pela modernidade. Além disso, ainda existia a necessidade de diminuir os compromissos do Estado com as questões sociais para que este pudesse voltar sua atenção ao oferecimento de investimentos em infra-estrutura a serviço dos fluxos econômicos.

É claro que tal processo não ocorreu isento de problemas. Tanto os princípios da descentralização quanto os problemas inerentes a ela colocam inúmeros desafios aos governos locais, que devem buscar a melhor forma de planejamento e gestão do desenvolvimento para aumentar a eficiência do Estado e recuperar a confiança perdida a partir das transformações sociais e econômicas pelas quais passa o mundo todo e que coloca em crise o Estado, da forma como ele foi concebido pelo pensamento da sociedade moderna.

Desse modo, passa-se, neste momento, a estabelecer a necessária relação entre a descentralização política, institucionalizada pela Constituição de 1988, e as novas atribuições concedidas aos governos locais brasileiros. Entende-se que esse processo impõe muitos desafios a esse nível de governo, que tem de corresponder às novas atribuições que lhes são conferidas como planejadores e gestores do desenvolvimento, criando estratégias que ao mesmo tempo visem ao desenvolvimento local e estejam em consonância com um projeto regional e nacional.

Ao se falar dos instrumentos de reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade, do Plano Diretor como um instrumento de ordenamento e gestão do território municipal, deve-se necessariamente buscar suas raízes nas transformações econômicas,

sociais e políticas pelas quais vêm passando o Brasil e o mundo, e neste item busca-se entender as transformações políticas, do ponto de vista legal, a partir da Constituição de 1988.

### 2.2.1. O contexto histórico da descentralização política e institucional e a democratização do Brasil

O Estado-nação é inerente à sociedade moderna e na sua criação esteve presente um conjunto de condições sócio-espaciais bem específicas que possibilitaram e demandaram a sua existência. O momento de crise pelo qual ele vem passando nos últimos anos também está ligado às condições sócio-espaciais bem peculiares. Assim, percebe-se que ele (o Estado-Nação) muda de organização jurídico-política de acordo com as condições históricas nas quais está inserido, condições estas que envolvem economia, política e sociedade.

Não se quer aqui fazer uma análise exaustiva das mudanças pelas quais passou o Estado-Nação em seus diversos momentos históricos, mas estabelecer uma relação entre a crise pela qual ele vem passando nos últimos anos e o processo de descentralização, para, posteriormente, contextualizar a criação do Estatuto da Cidade, que veio institucionalizar o ideário da reforma urbana, que está relacionado aos movimentos sociais que se delinearam no Brasil a partir do final da década de 1950.

Conforme aponta Castells (1996, p. 155), o Estado-nação, no contexto global, apresenta uma dupla crise: de um lado, ele é cada vez mais inoperante no global, de outro, cada vez menos representativo no nacional, o que revela uma crise de confiança e de legitimidade, respectivamente.

O Estado moderno é considerado inoperante no que se refere à economia globalizada porque centraliza as decisões e impõe à máquina administrativa uma característica burocrática extrema. Isso freia, de certo modo, a velocidade necessária para que o capital seja reproduzido e o sistema capitalista possa ser disseminado por todo o globo terrestre. Neste sentido, surge a necessidade de proporcionar relativa autonomia aos governos locais para que estes tenham as condições necessárias para responder imediatamente aos estímulos da economia global, rompendo com as rígidas fronteiras impostas pelo Estado-Nação.

A crise de legitimidade está ligada à escala nacional, que, ao tentar responder às necessidades de uma economia cada vez mais globalizada, deixa de atender às demandas dos cidadãos. Estes ficam cada vez mais desconfiados da representatividade do governos nacionais, que, por sua vez, não mais correspondem às suas necessidades. Isso vai causar

manifestações constantes que reivindicam reformas urgentes para que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e se instaure a democracia definitivamente.

[...] Este duplo contexto, luta democrática e reflexos no país da ascensão neoliberal internacional, é paradoxal e já traz em si o germe das crises que irrompem nos anos 90 e que levam a uma aceitação quase que sem questionamento, dos novos “consensos” internacionais sobre o lugar das políticas de desenvolvimento e das políticas urbanas (BRAGA, 1999, p. 3)

Nesse sentido, a descentralização configura-se como uma alternativa para que o Estado-Nação recupere a confiança em escala internacional e a legitimidade em escala nacional. Por meio da descentralização, promove-se uma verdadeira transformação nas funções do Estado. Tais funções estão diretamente relacionadas à sua natureza, isto é, ao papel de regular e de prover infra-estrutura.

[...] Observa-se, no mundo inteiro, um movimento de descentralização das instituições do Estado, em parte respondendo a reivindicações locais e regionais, a expressões coletivas identitárias, mas em parte também por um esforço consciente do Estado-nação de encontrar fórmulas alternativas à rigidez da centralização e à crise de legitimidade que emana da desconfiança dos cidadãos (CASTELLS, 1996, p. 161).

Braga (1999) aponta a descentralização política no Brasil como um dos elementos que compõem um contexto mais amplo de transformações sociais, políticas e econômicas no espaço mundial e que vão redefinir o papel do Estado e a natureza de suas ações.

O Estado brasileiro sempre se apresentou predominantemente centralizador e autoritário. No período que antecede a Constituição de 1988, essa característica ficou mais evidente.

Conforme aponta Moisés (1999), o Estado brasileiro foi o principal indutor da modernização no País. Segundo o autor, “no Brasil, a origem do planejamento formal estatal dá-se na esfera da União num período relacionado ao de disseminação da modernidade” (MOISÉS, 1999, p. 307). Percebe-se, desse modo, que a primeira forma de planejamento estatal no Brasil se deu em nível macro, oriundo do governo federal e de maneira bastante centralizadora e impopular, baseada em seus objetivos, que eram estritamente de desenvolvimento econômico.

Foi nessa modalidade de planejamento centralizador e autoritário que foram estabelecidas estratégias de desenvolvimento regional e nacional, que fracassaram, pois quase

sempre aquilo que era pensado para uma determinada região não correspondia às possibilidades e necessidades da maioria da população, mas apenas de alguns grupos que estavam diretamente relacionados ao tipo de desenvolvimento que essa modalidade de planejamento promoveu. De acordo com Braga (1999), o fracasso nas políticas de desenvolvimento regional e nacional tem dado espaço para a valorização de políticas que buscam o desenvolvimento local/endógeno, trazendo inúmeros desafios aos governos municipais.

### 2.2.2. Os princípios básicos da descentralização no Brasil

Montoro (1999, p. 298) afirma que “descentralizar é colocar o governo mais perto do povo e, por isso, torná-lo mais participativo, mais eficiente e mais democrático.” A partir dessa afirmação, percebe-se que o princípio básico da descentralização política instituída no Brasil através da Constituição Federal de 1988 é a democracia e que a participação social nas decisões é imprescindível. Nesse processo deve-se respeitar a dignidade humana, considerando todos os homens conscientes de sua participação na construção de sua própria história e não apenas algumas elites (MONTORO, 1999, p. 298). Desse modo, a definição das prioridades na aplicação dos recursos deve levar em consideração as necessidades da maioria da população, criando as condições necessárias para que a *democracia representativa*, cada vez mais, torne-se ineficiente dando lugar, definitivamente, a uma *democracia participativa ou direta* (MONTORO, 1999; SOUZA, 2004).

Com a Constituição de 1988, que institucionalizou a redemocratização do Brasil após duas décadas de ditadura militar, houve uma transferência de responsabilidades para os municípios, que passaram a ter mais autonomia para definir suas políticas. Entretanto, essa autonomia é relativa, uma vez que a definição das políticas municipais tem de estar em consonância com aquilo que é definido nacionalmente. E para garantir os consensos entre as diferentes escalas de governo são criados certos princípios que devem ser aplicados nos estados e municípios, sempre tendo em vista a escala nacional. Assim, a definição das políticas urbanas municipais tem de estar de acordo com os princípios definidos nacionalmente. Nesse caso, é através do Estatuto da Cidade que se estabelecem as diretrizes e os instrumentos que vão auxiliar no planejamento e na gestão urbanos praticados pelos governos dos estados e municípios, embora estes tenham relativo poder de decisão,



juntamente com a população local.

Além da descentralização em nível de esferas de governo (escalas nacional, regional, estadual, municipal), através da redistribuição de poderes, a atividade de planejamento e gestão ultrapassa os limites das instituições governamentais para ser integrada pela sociedade civil organizada e pela iniciativa privada dentro de uma perspectiva autonomista. Nesse sentido, os governos locais assumem um papel importante para coordenar e conciliar os diferentes interesses que se estabelecem em torno da tomada de decisão.

Os governos locais assumem, assim, um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não-governamentais e procurando estabelecer um processo de “concertação” de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns. Através dos novos arranjos institucionais assim construídos, tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas que, de outra forma, poderiam sofrer solução de continuidade a cada mudança de governo. O enraizamento das políticas em um espaço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas (FARAH, 1999, p. 342).

As concepções de planejamento e de gestão urbana também sofreram várias alterações com o processo de descentralização das decisões. Tais alterações se fazem acompanhar de objetivos muito claros e centrados no interesse da população, implantando uma base para a construção do planejamento da gestão urbana mais democrática e participativa:

A democratização da gestão urbana entra na agenda política brasileira a partir de três preocupações: limitar e partilhar o poder do Estado e com isso combater o fisiologismo e o clientelismo; aumentar o comprometimento dos governos com a pauta social, quebrando assim um dos eixos da espoliação urbana; e aumentar a eficácia da ação administrativa (RIBEIRO, 1995, p. 118).

Nesse caso, a democratização da gestão urbana apresenta objetivos muito claros, que vão além da descentralização entre níveis de governo para se estender em direção à descentralização entre instituições de uma mesma escala de governo, para a ação estatal mais eficiente, participativa e transparente.

A democratização da gestão urbana se caracterizaria por três objetivos: descentralização inter e intragovernamentais; participação direta da população nas decisões; aumento da transparência do processo administrativo, especialmente por um sistema de informações (RIBEIRO, 1995, p.118).

No caso específico do planejamento e da gestão do desenvolvimento urbano, estes são definidos pelo Estatuto da Cidade, onde se encontram os princípios básicos que norteiam a forma de organização, planejamento e gestão do espaço urbano; princípios estes que serão operacionalizados pelos planos diretores, como no caso do atual plano diretor de Cametá, que seguiu as orientações do que consta no Estatuto da Cidade e nos preceitos constitucionais.

### 2.2.3. Desafios e perspectivas para os governos locais a partir da descentralização no Brasil

Castells (1996) aponta a ausência de elementos de controle e de coordenação como um problema central no processo de descentralização, e ainda indica que a efetiva adoção de tais elementos, poderia garantir a eficiência do planejamento e da gestão municipal na direção do desenvolvimento regional e nacional. Braga (1999) também aponta para a descentralização no Brasil como uma transferência desordenada e caótica de responsabilidades, intervenção e de capacidade fiscal em níveis sub-nacionais de governo.

É provável que a ausência dessa coordenação para definir o papel e os limites de cada instância de governo e dos outros segmentos (poder privado e sociedade civil) – que estão se tornando integrantes do processo de planejamento e gestão em nível municipal – esteja contribuindo para que práticas políticas que já eram consideradas superadas, sejam reforçadas, como é o caso de práticas clientelistas, nas quais as pessoas deixam de exercer a sua cidadania em troca de alguns “favorecimentos”. Muitos desses favores, mesmo que o cidadão desconheça pode, perfeitamente, ser seu direito legal. Mas a ausência de informações confiáveis faz com que sejam desconhecidos pelos cidadãos. Conforme aponta Farah (1999, p. 334): “(...) a descentralização nem sempre tem significado a superação de características críticas do padrão anterior de relação Estado-sociedade, podendo ser citada, a título de exemplo, a intensificação de práticas clientelistas em alguns municípios”. Esse mesmo problema é apontado também por Braga (1999).

No que se refere ao planejamento e à gestão das cidades, percebe-se que apenas

após mais de uma década foi criada a lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, ou seja, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, reforçando, desse modo, as colocações feitas pelos autores de que a descentralização ocorreu de maneira bastante descoordenada, sem um direcionamento claro por parte do governo federal capaz de definir corretamente o papel do planejamento da gestão municipal quanto às políticas urbanas e outros serviços sociais que ficaram sob sua responsabilidade.

A descentralização, como já foi mencionada anteriormente, é fruto de uma dupla crise do Estado-Nação, de um lado em nível nacional e, de outro, em nível internacional. No primeiro caso, essa crise está predominantemente relacionada a reivindicações provenientes das necessidades da sociedade civil, que começa a exigir uma presença maior do governo para solucionar seus problemas. No segundo caso, a crise refere-se ao mercado, ou seja, a atores de uma economia cada vez mais globalizada que vêem as rígidas fronteiras impostas pelo Estado-Nação e a ausência de autonomia dos lugares como limites à sua expansão rápida. Nesse sentido, há duas alternativas aos governos municipais, uma é lançar-se em uma guerra competitiva e atrair capital externo; outra é trabalhar com aquilo de que dispõe internamente (BRAGA, 1999). Há, portanto, dois sentidos e significados de desenvolvimento: orientação para a competição e orientação para a cooperação ou solidariedade (FISCHER, 2002, p. 20).

Ligados e motivados por uma lógica global, muitos municípios se lançam naquilo que Santos (1994) chamou de “guerra dos lugares” e suas práticas de planejamento e gestão estão orientadas para a busca do desenvolvimento que os torne mais competitivos, deixando no segundo plano o desenvolvimento social.

Quando se lançam nessa guerra competitiva, cada um trabalha com as vantagens de que dispõem para atrair capital externo, mesmo porque o espaço brasileiro apresenta uma significativa heterogeneidade em todos os aspectos referentes a estoque de capital financeiro, capital natural, capital humano etc.

A heterogeneidade que se percebe na forma como a descentralização aconteceu no Brasil, pode ser posta como um desafio aos governos municipais à medida que se percebe que os municípios passam a ter inúmeras atribuições a partir da descentralização, mas sua capacidade financeira continua a mesma. É verdade que através dos fundos nacionais que foram criados para financiar a realização de certas políticas públicas, o município pode aumentar sua capacidade financeira, mas para que os recursos sejam liberados é preciso que se apresentem projetos bem elaborados. Nesse momento, nota-se outro limite que os governos municipais têm de superar, a baixa capacidade técnica, seja no campo tecnológico

estritamente, seja na capacitação de seus funcionários.

A descentralização, como destaca Farah (1999, p. 331), não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista, sobretudo, como redistribuição de poder. Sendo assim, além de haver uma redistribuição de poder entre as escalas de governo (como no caso do Brasil, entre as escalas nacional, estadual e municipal), o poder passa a ser compartilhado entre diferentes atores que estão agrupados basicamente em três segmentos: o poder público, o poder privado e a sociedade civil. Percebe-se, ainda, a grande importância que as ONGs (Organizações Não-Governamentais) vêm assumindo no planejamento e na gestão.

Esse fato coloca para os governos municipais um outro desafio, a capacidade de negociação entre as diversas escalas e os diversos segmentos para se chegar a um consenso. Aqui vale destacar a importância que a gestão vem ganhando, exatamente por causa dessa necessidade de um diálogo político mais cauteloso que vá garantir a eficiência das políticas e o alcance bem sucedido do planejamento do desenvolvimento. Embora os governos municipais venham assumindo importante papel no planejamento e na gestão do território, não se pode perder de vista um projeto nacional e regional, conforme aponta Farah (1999, p. 334): “essa heterogeneidade chama a atenção para a necessidade de se preservar políticas de coordenação em níveis mais abrangentes de governo, que minimizem desigualdades e garantam a busca de projetos regionais e de um projeto nacional”.

Braga (1999), ao discutir o desenvolvimento local endógeno, também aponta para a necessidade de cooperação entre os municípios, mostrando que o desenvolvimento de dentro para fora não pode tornar-se exclusivamente uma rivalidade entre municípios, ou seja, os governos locais devem trabalhar fundamentalmente para alcançar o desenvolvimento regional e, para isso, devem promover a cooperação, ao invés da competição inconseqüente. Nesse contexto, fala-se em gestão como um meio de resolver problemas de relacionamento entre municípios, que na busca de melhores condições internas, na maior parte das vezes, deixam de cooperar entre si.

A democracia é um princípio que norteia o processo de descentralização. Nesse sentido, a participação política da população no planejamento e na gestão no momento atual é uma condição importante para a sua efetivação, mas a ausência de uma tradição cívica da população, construída historicamente, torna-se um significativo obstáculo para que a democracia seja efetiva no Brasil.

É unânime entre os cientistas políticos que têm se dedicado a estudar o Brasil, a constatação de que um dos principais problemas, no que diz respeito ao desenvolvimento democrático, é o fato de não termos uma tradição cívica da população que compõe o país, ou seja, as questões públicas estão longe das preocupações da maior parte da população. Por outro lado, está se tornando unânime, também, a identificação das razões deste desinteresse em participar das decisões políticas e estas estão associadas à formação histórica do país e ao seu recorte institucional (LIMANA, 1999, sem paginação).

Além disso, a consciência política da população também é bastante heterogênea no Brasil. Há grupos da população que participam muito mais, que têm consciência de seus direitos e deveres e outros que simplesmente ignoram essa dimensão da vida social. Nesse sentido, vale destacar a relação que pode existir entre modernização e consciência política, principalmente quando se resgata a informação como meio importante para que as pessoas passem a ter mais conhecimento de sua condição social, dos gastos públicos dos recursos recebidos pelos governos municipais, a destinação desses recursos etc.

Mas a frágil consciência política da população brasileira também está fortemente ligada à construção histórica do Estado brasileiro, que, dentre as oscilações entre formas de governo autoritário e centralizador e formas de governo democrático, que valoriza a participação direta e ativa da sociedade civil nas decisões, a primeira forma tem prevalecido.

[...] a experiência certamente desmente uma visão romântica do local como âmbito de democracia e participação. Governos locais e estaduais, em todo o mundo, são freqüentemente o nível mais corrupto da administração, entre outras razões porque as redes pessoais se mantêm com mais força do que no nível federal e porque assumem as atribuições de urbanização e a gestão do solo, que são os setores de atividades mais propensos à corrupção da administração em razão dos interesses privados envolvidos (CASTELLS, 1996, p. 163).

Mesmo com todas essas lacunas, a descentralização política no Brasil está abrindo perspectivas muito positivas aos governos locais, que passam a ter um pouco mais de autonomia nas decisões em relação ao governo central e, ao mesmo tempo, promovem a descentralização de suas instituições locais, desagregando a extrema burocracia existente nos aparelhos de Estado. É evidente que mesmo com toda a abertura política que possibilita à sociedade civil participação ativa nas decisões, o nível de consciência política entre os grupos sociais não é igual em todas as regiões e lugares e nem tampouco as outras condições necessárias para a implementação efetiva dos princípios da descentralização no planejamento e na gestão do território.

Nesse sentido, para definir um “norte” nas discussões sobre a reforma da administração pública inerente à descentralização no Brasil, as considerações de Castells acerca da construção do Estado-rede<sup>7</sup>, como alternativa para a sobrevivência do Estado na era da globalização e da informação é bastante apropriada. Não que se queira aceitar que o planejamento e a gestão do território sejam passíveis de receitas e modelos, mas é sempre interessante ter uma base de sustentação que possa definir princípios norteadores. Serão apresentados os princípios do Estado-rede propostos por Castells, estabelecendo relação, sempre que possível, com outros autores que apresentem idéias que se aproximem de tais princípios.

Castells (1996) examina os processos através dos quais diversos Estados reagiram à dupla crise de perda de poder e de perda de legitimidade, mediante a multilateralidade de suas ações e à descentralização de suas instituições. E a tendência que se vivencia é a construção do Estado-rede, sendo que, segundo o mesmo autor, a experiência mais bem sucedida dessa nova forma de poder do Estado pode ser identificada na Europa. O Estado-rede, como forma institucional, parece ser eficaz para responder aos desafios da era da informação (CASTELLS, 1996, p. 148).

A descentralização estaria nas origens da construção do Estado-rede. Entretanto, a descentralização, no Brasil, ocorreu de maneira descoordenada, facilitando o reaparecimento ou o aprofundamento de certos problemas, e surgimento de novos, conforme mencionado anteriormente.

Na prática, o processo de construção do Estado-rede combina oito princípios de funcionamento administrativo, sendo eles: a subsidiariedade, a flexibilidade, a coordenação, a participação cidadã, a transparência administrativa, a modernização tecnológica, a transformação dos agentes da administração, a retroação na gestão (CASTELLS, 1996).

Embora Castells, nesse trabalho, não esteja interessado em analisar a reforma da administração brasileira propriamente dita e sim encontrar princípios gerais para a constituição de um Estado-rede, como tendência mundial, é possível estabelecer uma aproximação entre aquilo que é definido por ele em cada um desses princípios e a forma como o Estado brasileiro vem reagindo às mudanças e exigências sociais e econômicas.

---

<sup>7</sup> Castells (1996, p. 164) denomina de Estado-rede, o Estado que “se caracteriza por compartilhar autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições. Uma rede, por definição, não tem centro e sim nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são freqüentemente assimétricas.”

Pelo princípio da subsidiariedade, define-se claramente que atribuições devem ser delegadas a cada nível de governo, para não deixar margem para que os mesmos fujam de seus compromissos institucionais. Por esse princípio se definem, ainda, formas de repartição dos recursos financeiros entre os níveis de governo. Assim, além de redistribuir o poder de decisão, é preciso redistribuir os recursos financeiros.

Sobre essa questão, Ribeiro (1995, p. 148) preocupa-se em apresentar discussão relacionada à descentralização da política urbana no Brasil:

[...] A proposta de descentralização da política urbana deve conter duas precauções: os governos central e estaduais devem continuar com funções de regulamentação e o sistema de redistribuição nacional da receita pública deve continuar garantindo um patamar mínimo de capacidade financeira dos municípios.

O princípio da flexibilidade pode ser confrontado com o planejamento prognóstico, que trabalha com cenários, isto é, o planejamento flexível que visualize imprevistos, mudanças sociais, econômicas, políticas e até mesmo naturais, que possam exigir mudanças nos rumos daquilo que se planejou. Nesse contexto, entra a importância da gestão nessa forma de intervenção polissêmica no espaço, que considera a sociedade como um corpo dinâmico. Planeja-se para um futuro que muitas vezes é imprevisível e, por isso, passível de negociação. Por esse princípio, segundo Castells (1996, p. 166), “o Estado deixa de ser meramente *decretador* para ser *negociador*, passa de *controlador* para se tornar *interventor*”. (grifos do autor).

O princípio da coordenação define que o Estado descentraliza, redistribui o poder tanto em nível nacional, quanto internacional, flexibiliza suas ações, mas deve manter formas de hierarquia e subordinação democrática e definir interesses nacionais para os quais aqueles de caráter locais devem se submeter. Tal princípio será alcançado pelo estabelecimento constante de cooperação com as redes de instituições em nível nacional (escala regional e local) e internacional. Autores como Braga (1999) e Fisher (2002), que foram apontados anteriormente, apresentam essa mesma preocupação quando denunciam a ausência de uma coordenação por parte do governo central ante o processo de descentralização no Brasil prejudica a possibilidade de um projeto de desenvolvimento regional e nacional a partir do local.

A sociedade civil representa um importante papel na construção do planejamento e da gestão democrática e a participação ativa (nos conselhos municipais, por exemplo) que é

um meio pelo qual se pode evitar que todo o poder que foi legado à gestão dos governos locais a partir da descentralização não venha a se tornar meio de manobras políticas que não correspondam aos interesses da maior parte da população, ou que venham a ferir os direitos básicos do cidadão. Esse é o princípio da participação cidadã.

[...] No esteio do processo de “abertura política” procurou-se resgatar e revalorizar a questão social, redescobriu-se o interesse pelas pequenas obras capazes de minimizar os problemas locais, contando para isso com a participação da população, e abriu-se caminho para a legitimação gradativa do que na década de 80 seria chamado “planejamento participativo” (AZEVEDO, 1994, p. 254).

Entretanto, conforme já mencionado, esse princípio, no Estado brasileiro, na prática, ainda é muito incipiente. De acordo com Azevedo (1994, p. 254): “no caso brasileiro, a maioria das experiências colocadas sob a rubrica de planejamento participativo refere-se ao que denominamos de ‘participação restrita ou instrumental’ [...]”.

Posteriormente, aponta para outra modalidade de participação cidadã que se constitui uma participação ampliada ou neocorporativa capaz de substituir o corporativismo informal já existente o qual privilegia ou beneficia grupos com maior poder econômico e político através da inclusão da população em órgãos colegiados como os “conselhos” ou “comitês”, que constituem grupos ecléticos e policlassista, assumindo um caráter mais público e transparente e menos corporativista (AZEVEDO, 1994).

Ainda, nesse mesmo contexto, reafirma que a participação ampliada da população pode tornar-se uma importante estratégia para promover a democratização do Estado.

[...] Entretanto, sem nenhuma dúvida, a participação ampliada pode vir a ser um mecanismo importante de democratização do Estado e de incorporação paulatina dos setores populares melhor organizados na gestão da política urbana nos diferentes níveis de governo (AZEVEDO, 1994, p. 256).

O problema da ausência ou da incipiência do processo de participação ampliada da população no planejamento e na gestão urbana só seria superado mediante ao amadurecimento político da população que vem de uma cultura política que ignora e é preconceituosa com relação às potencialidades da sociedade civil em tais atividades que, durante muito tempo, estiveram atreladas quase que exclusivamente ao Estado.

[...] Somente com o amadurecimento crítico-político da coletividade e sobre



a base de uma postura eticamente consistente por parte dos intelectuais /cientistas é possível minimizar o risco de manipulação da vontade coletiva, risco esse, contudo, que - diga-se claramente - jamais será inteiramente eliminado (SOUZA, 2002, p. 81).

Para estabelecer uma operacionalização da participação ampliada da população no planejamento e na gestão do desenvolvimento urbano, Ribeiro (1995) aponta alguns mecanismos que possibilitariam a soberania popular: a iniciativa popular de lei; o plebiscito; o referendo; a audiência pública; a tribuna popular; além dos conselhos, que seriam muito importantes na instauração da gestão democrática da cidade, nos moldes defendidos pelos integrantes da reforma urbana.

A transparência administrativa constitui-se outro princípio que deve fazer parte da reforma administrativa pela qual o Estado passa atualmente. Por meio daquele, o cidadão deve ter acesso às informações de como vem se processando a administração e a gestão dos recursos, como forma de amenizar as possibilidades de corrupção e nepotismo. O problema é que nos locais em que a participação cívica da população ainda é muito baixa, o nível de integração entre governo e sociedade é bastante incipiente. Esse princípio, nesse caso, tem como condição *sine qua non* a abertura para a participação popular no planejamento e na gestão das cidades.

Para Castells (1996, p. 167), “uma administração nova, ágil, flexível, descentralizada, participativa só pode operar em um certo nível de complexidade, munida de um novo sistema tecnológico”. Entretanto, ainda existem administrações locais que funcionam com baixo nível tecnológico, prejudicando, desse modo, o princípio da modernização tecnológica.

O sucesso dos princípios precedentes exige a transformação dos administradores. Talvez esse seja o princípio fundamental dentro do processo de reforma pelo qual passa a administração pública brasileira, pois o que se percebe é uma certa resistência por parte de certos administradores que já apresentam idéias cristalizadas de qual seja a melhor forma de administrar, sem se render às novas formas de administração pública definida a partir das necessidades sociais e continuam centralizando as decisões, sonhando informações, estabelecendo programas de governo que visam à sua promoção pessoal ou partidária, sem considerar a promoção do desenvolvimento sócio-espacial.

E por fim, Castells (1996) faz considerações sobre o princípio de retroação na gestão, que deve ser considerado para corrigir erros na direção de uma administração cada vez

mais eficiente, o que implica flexibilidade das regras administrativas e autonomia. Para tanto, seria necessário que os administradores procurassem modificar sua postura e concepções administrativas baseadas na avaliação de resultados. Tal princípio pode ser associado a uma das trincheiras apontadas por Souza (2002) no processo de planejamento, que remete aos erros como um potencial de aprendizagem.

Castells (1996) é muito sensato ao entender, não de forma direta, o espaço a partir de uma concepção relacional, ao afirmar que a forma como esses princípios serão aplicados depende do país, da administração e do momento em que eles sejam aplicados.

Nesse sentido, Castells (1996) discute a reforma da administração como parte da agenda política de governos nacionais que, na busca de maior operacionalidade em nível internacional e legitimidade em nível nacional, vêm dando condições para a redistribuição de poder entre as diferentes escalas de governo nacional e também com as organizações supranacionais. Esta agenda também faz parte das preocupações dos governos locais, que, a partir da relativa autonomia que vêm adquirindo com a descentralização, começam a compartilhar poder com os diferentes segmentos sociais no planejamento e na gestão do território.

Acredita-se que esta construção teórica em torno da reforma institucional deixa o campo aberto para uma discussão mais específica, vem se tratando nesta pesquisa, a descentralização e a municipalização das políticas urbanas, institucionalizadas através dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Tal mudança de tratamento em relação às políticas urbanas é fruto, em grande parte, do movimento denominado ideário da reforma urbana. Considera-se este movimento parte de reivindicações mais amplas por reformas em todas as dimensões da sociedade brasileira, inclusive a dimensão espacial, tendo sido, talvez, um dos mais expressivos juntamente com o movimento pela reforma agrária.

Dessa maneira, o cotejo entre a concepção de reforma urbana evidenciada no Estatuto da Cidade e as especificidades sócio-espaciais do Município de Cametá-PA, assim como dos demais municípios brasileiros, torna-se um exercício necessário, para que se possa propor um desenvolvimento a partir do local em consonância com um projeto de desenvolvimento regional e nacional, procurando amenizar ao máximo as desigualdades regionais, pois as experiências de projetos de desenvolvimento macro, que procura contemplar as necessidades de lugares diversos, a partir de dispositivos generalizantes, têm se demonstrado pouco eficientes. Sendo que a possibilidade de autonomia para os municípios a

partir da descentralização política no Brasil, tem contribuído para que municípios como Cametá, possam planejar e gerir o seu desenvolvimento, mas, para que isso ocorra, algumas condições sócio-espaciais são necessárias. São essas especificidades e condições que procuraremos identificar no Município de Cametá.

Como foi possível perceber, as transformações políticas e institucionais pelas quais passou o Estado brasileiro estão relacionadas a fatores internos e externos de reivindicações. Os primeiros referem-se principalmente às necessidades da sociedade civil brasileira, que estava esgotada com tanta repressão e autoritarismo. Os segundos referem-se às necessidades de uma economia globalizada que deseja romper com as rígidas barreiras impostas pelo Estado-Nação, pensado e institucionalizado pela sociedade moderna.

Isso nos leva a identificar um duplo desafio aos governos locais, que devem corresponder aos anseios da sociedade civil, mas também têm que trabalhar em função da economia globalizada, oferecendo-lhe condições de fluidez. Como conciliar interesses diversos numa sociedade capitalista que despreza as necessidades sociais e quase sempre manipula as decisões estatais para melhor corresponder aos seus interesses?

A descentralização ocorreu de forma muito descoordenada, não havendo uma preocupação por parte do governo central em verificar as especificidades sócio-espaciais que emergem das diferentes regiões, estados e municípios brasileiros, em termos de suporte financeiro, político, social, institucional etc.

Então, a partir desse momento estabelecer-se-á uma apresentação do Município de Cametá, referencial empírico deste trabalho, enquanto parte de uma Amazônia ribeirinha, ou seja, um Município com características próprias e que fazendo parte da federação brasileira deve corresponder aos preceitos legais definidos, em muitos casos, sem um prévio conhecimento da diversidade que se apresenta no território nacional.

### 2.3. DIVERSIDADE REGIONAL E LOCAL: CAMETÁ, A ESPECIFICIDADE DE UMA AMAZÔNIA RIBEIRINHA.

Além das diferenciações naturais internas, as diferentes estratégias de desenvolvimento que foram estabelecidas na região amazônica produziram espacialidades e temporalidades muito diversas, possibilitando a sub-regionalização do espaço amazônico. Dentre as sub-regiões que foram produzidas durante o processo de diferenciação, uma que interessa de maneira mais direta na elaboração deste trabalho de pesquisa, é aquela

denominada de Amazônia ribeirinha, a qual torna-se então objeto de discussão deste item.

Há, assim, a necessidade de se estabelecer uma definição do que vem a ser uma Amazônia ribeirinha, relativizando-a com as demais sub-regiões, ou seja, no contexto das diversas “amazônias” que vêm sendo estabelecidas dentro da própria Amazônia através da sua diferenciação interna; diferenciação esta produzida por meio de processos econômicos, sociais, políticos e culturais. Como o Município de Cametá, no baixo curso do rio Tocantins, constitui-se o referencial empírico desta pesquisa, então, procura-se estabelecer uma aproximação entre as produções teóricas que já existem sobre esta temática, como as de Corrêa (1987), Gonçalves (2001), Oliveira (2000) e Trindade Jr. (2002) e a identificação de características peculiares de uma Amazônia ribeirinha.

Adotando como ponto de partida o processo de diferenciação interna da região amazônica, procura-se discutir as especificidades de uma Amazônia ribeirinha, tomando como referencial empírico, o caso de Cametá, um Município que preserva características muito peculiares que se constituíram antes da década de 1960, momento este em que a forma de organização espacial da região sofreu profundas transformações, deslocando um padrão de organização espacial fundamentado na combinação rio-várzea-floresta para um padrão de organização espacial que combina estrada – terra firme – subsolo (GONÇALVES, 2001) e o padrão de organização da rede urbana deixa de ser predominantemente dendrítico para se tornar complexo (CORRÊA, 1987). Entretanto, as transformações processadas a partir da década de 1960 não afetaram a região de maneira uniforme; muito pelo contrário, reforçaram as diferenças e as desigualdades.

### 2.3.1. A sub-regionalização da Amazônia

“Amazônia, amazônias” foi o título que Gonçalves (2001) deu a sua obra para mostrar que há diferenças internas na região e este tópico pretende evidenciar como foi se produzindo a diferenciação interna da região ao longo de um processo histórico de produção e apropriação do espaço amazônico.

O principal referencial teórico de tal discussão, nesse caso, está baseado em Corrêa (1997), para quem a região é o resultado de um longo processo de diferenciação do espaço a partir de uma intersecção entre processos (econômicos, sociais, políticos, etc.) internos e externos.

Desse modo, as diferenciações internas da região, manifestam-se tanto através das

formas espaciais que se estabelecem, quanto da organização social; o que leva à necessidade de se associar a materialidade às ações humanas, entendendo-se o espaço como reflexo, meio e condicionante social.

As cidades amazônicas foram sendo produzidas por meio de diferentes estratégias, as quais produziram paisagens muito diversas, pela presença de sistemas de objetos e de ações específicos de cada um dos eventos históricos responsáveis pela sua produção.

A cada evento histórico surgem novos objetos, ou seja, novas formas espaciais, bem como novas ações, sendo que a nova organização espacial atinge de maneira mais direta aquelas áreas que estavam inseridas ou que pelo menos correspondiam à nova lógica de expansão do sistema capitalista, conforme discussão estabelecida no item subsequente.

Aquela parte da Amazônia reconhecida como Amazônia ribeirinha é uma particularidade da região amazônica que revela características produzidas durante a colonização portuguesa. Tal característica se assenta na forte interação que existe entre a cidade e o rio, o que foi uma característica predominante na Amazônia até meados do século XX. Trindade Jr. (2002) por meio de sua análise sobre a Amazônia da qual se está tratando aqui, revela de maneira muito precisa o que se caracteriza como uma cidade ribeirinha.

[...] na maioria das vezes, o discurso que propaga a cidade ribeirinha se refere principalmente a atributos de cidades localizadas à beira-rio, e não necessariamente aos elementos que identificam a interação cidade-rio, próprios da cidade ribeirinha. Esta última adjetivação tende a caracterizar essas cidades não simplesmente por estarem localizadas à beira-rio, mas principalmente por apresentarem um sistema de objetos (forma/paisagem) e um sistema de ações (conteúdo) que reafirmam a interação cidade/rio, seja do ponto de vista material/funcional, seja do ponto de vista simbólico. (TRINDADE JR., 2002, p. 138)

Tal caracterização e até mesmo numa advertência em relação àqueles que acreditam ser suficiente estar à beira-rio para que uma cidade possa ser considerada ribeirinha é muito apropriada num momento em que boa parte da região está sendo inserida e a população passa a vivenciar uma nova lógica de deslocamento e de reprodução sócio-econômica e cultural, a qual se refere à inserção das estradas que produzem um novo tipo de interação, a interação cidade-estrada. Sendo que esta nova lógica produziu novas cidades na região, assim como se apropriou e adaptou antigas cidades que foram produzidas por meio da lógica de interação cidade-rio. Assim, é muito comum haver cidades que estão à beira-rio e apresentarem uma interação muito frágil com relação a estes.

Desse modo, por meio da exploração integrada da região a partir da década de 1960/1970, estabeleceram-se pólos de crescimento, por meio dos quais valorizaram-se determinadas áreas, que apresentavam potencialidades a serem exploradas, e preservaram-se aquelas que não apresentavam uma vocação econômica ou algum recurso a ser explorado pelo grande capital (COELHO, 2003). Por conta dessa seletividade e da integração necessária entre os projetos econômicos, estabeleceu-se um padrão linear dos eixos de transporte, padrão este seguido também pela lógica do povoamento (BECKER, 2004), ou seja, os eixos de transportes, especialmente os eixos rodoviários, não alcançaram todos os recantos da região amazônica, provocando uma diferenciação na densidade técnica e também na densidade demográfica, bem como na composição cultural da população; de onde emerge, de maneira muito evidente, a Amazônia ribeirinha.

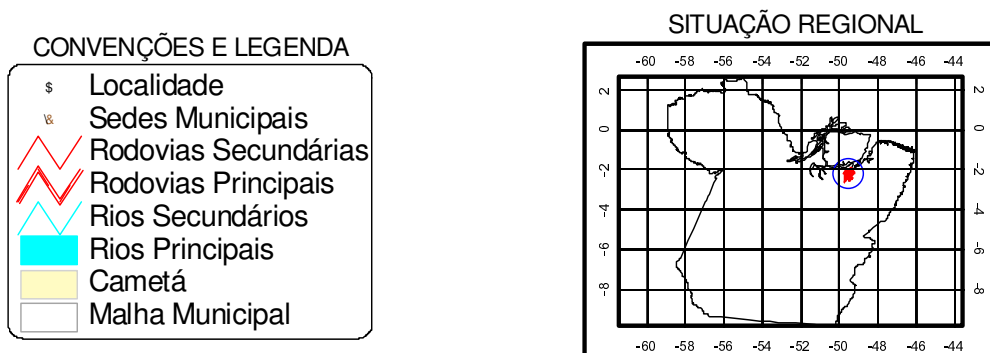
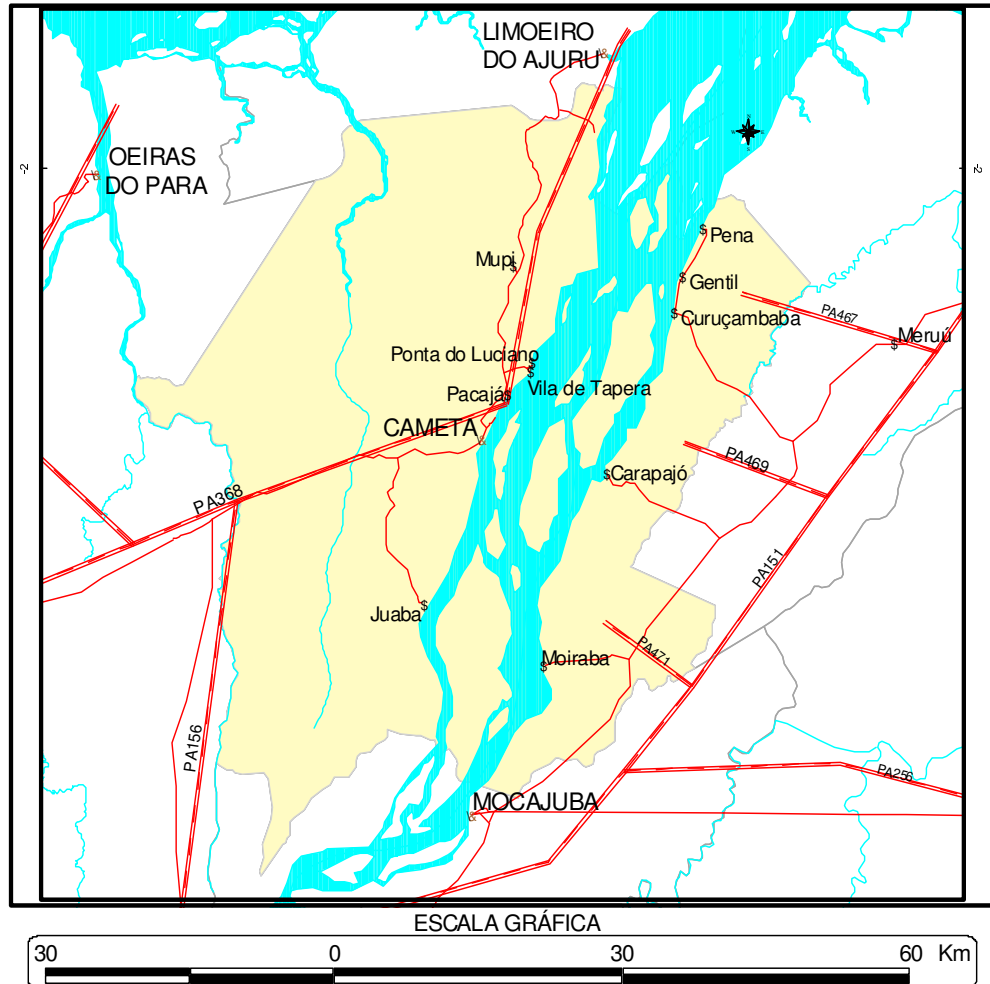
É nesse sentido que Oliveira (2000) afirma que a expansão da fronteira na Amazônia se dá a partir de um processo contraditório, baseado num tripé: a destruição das formas espaciais existentes; a criação das resistências; e a reconstrução de formas e conteúdos espaciais dotados de novas dimensões e significados.

A não inserção direta de Cametá nas estratégias de desenvolvimento implantadas na Amazônia a partir da década de 1960 tem contribuído, em grande parte, para que esta apresente características peculiares de uma Amazônia tradicional, uma Amazônia ribeirinha conforme será evidenciado no próximo ponto.

### 2.3.2. Caracterizando a dimensão ribeirinha do Município de Cametá

O Município de Cametá pertence à mesorregião do Nordeste Paraense e à microrregião de Cametá. Limita-se ao norte com o Município de Limoeiro do Ajurú e Igarapé-Miri, ao sul com o Município de Mocajuba; a leste com o Município de Igarapé-Miri; e a oeste com o Município de Oeiras do Pará. Tem seu território cortado no sentido norte-sul pelo rio Tocantins. O território municipal é constituído, em sua maioria, de áreas rurais. De acordo com o ecossistema, essas terras, podem ser agrupadas em dois segmentos, o segmento das colônias que se refere às comunidades que habitam a terra-firme e se encontram mais afastadas do rio principal (o rio Tocantins) e o segmento ribeirinho, ou seja, as comunidades que se encontram nas áreas de várzea, em contato direto com o rio Tocantins.

# LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ



Fonte: SIGIEP, 2001. Data: 02/09/2007. Elaborado por: SILVA, M. S.

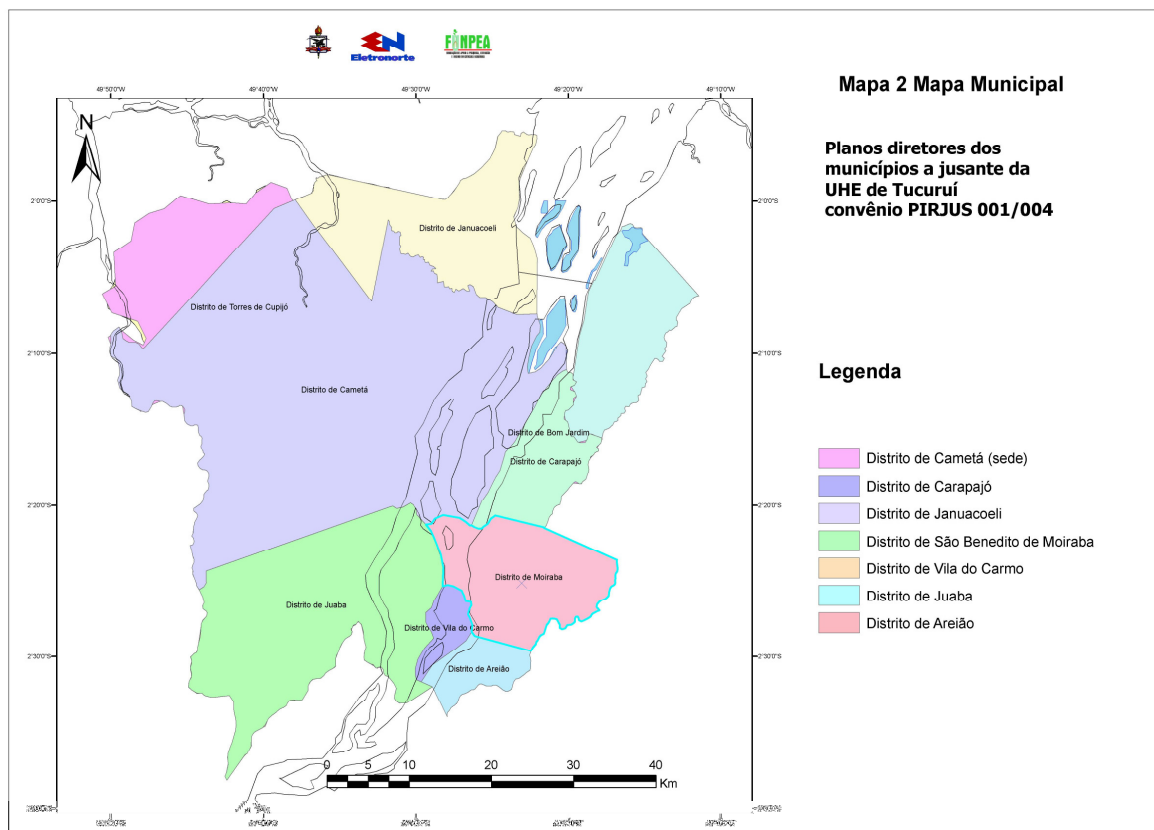
Identifica-se a dimensão ribeirinha de Cametá a partir de elementos apontados por Trindade Jr. (2002) como fundamentais para se definir esta tipologia de cidade da Amazônia.

trata-se principalmente de considerarmos interações e modos de vida que são estabelecidos entre os cidadãos e o rio, seja este tratado como via de transporte de importância fundamental, seja este considerado como fonte de recursos econômicos e de subsistência, seja, ainda, como um referencial simbólico intrinsecamente relacionado à vida do homem amazônico que habita a cidade (TRINDADE JR., 2002, p.137).

No que se refere à interação com o rio como via de transporte percebe-se claramente que a maior parte do deslocamento das pessoas tanto intra-municipal quanto inter-municipal se dá por meio do rio Tocantins e os inúmeros furos existentes na zona rural do Município.

Relacionando o mapa dos distritos de Cametá e os quadros identificando as distâncias entre as a sede municipal e as várias vilas, sedes distritais, e as distâncias entre uma sede distrital e outra em quilômetros tem-se uma idéia real aproximada da extensão territorial e de o quanto isso implica na aproximação entre as diferentes comunidades urbanas e rurais do Município que se torna mais difícil, ainda, quando se usa o rio como via de circulação, dada a predominância do tempo lento proporcionada por tal via de circulação.

## MAPA 2 – DISTRITOS DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ



Fonte: Cametá, 2006.



**TABELA 01. DISTÂNCIAS ENTRE A SEDE MUNICIPAL (CAMETÁ) E AS VILAS DISTRITAIS EM LINHA RETA**

Referenciais	Distância em Km
Cametá – Carapajó	12,73
Cametá – Curuçambaba	23,59
Cametá – Joana Coeli	31,97
Cametá – Porto Grande	14,32
Cametá – Juaba	15,85
Cametá – Torres de Cupijó	16,06
Cametá – Moiraba	21,00
Cametá – Vila do Carmo	23,21
Cametá – Areião	28,91

Fonte: IBGE, 2007

Organização: Maria Júlia Veiga da Silva

**TABELA 02. DISTÂNCIAS ENTRE AS VILAS DISTRITAIS EM LINHA RETA**

Referenciais	Distância em Km
Moiraba - Porto Grande	14,30
Porto Grande – Carapajó	4,64
Carapajó – Curuçambaba	17,00
Curuçambaba – Janacoeli	19,98
Januacoeli – Juaba	50,84
Juaba – Vila do Carmo	13,64
Vila do Carmo – Areião	5,88
Vila do Carmo – Moiraba	1,66
Areião – Moiraba	7,75
Areião – Porto Grande	20,59
Areião – Carapajó	25,62
Areião – Curuçambaba	42,74
Areião – Januacoeli	59,57
Areião – Juaba	18,46
Moiraba – Carapajó	18,80
Moiraba – Curuçambaba	36,33
Moiraba – Januacoeli	52,05
Moiraba – Juaba	12,97
Moiraba – Vila do Carmo	1,82
Porto Grande – Curuçambaba	22,11
Porto Grande – Januacoeli	39,22
Porto Grande – Juaba	20,57
Porto Grande – Vila do Carmo	15,75
Carapajó – Januacoeli	34,29
Carapajó – Juaba	23,04
Carapajó – Vila do Carmo	20,36
Curuçambaba – Juaba	39,37

Curuçambaba – Vila do Carmo	38,04
Januacoeli – Vila do Carmo	53,87

Fonte: IBGE, 2007.

Organização: Maria Júlia Veiga da Silva

Existem outras vias de acesso que se constituem em possibilidades de deslocamento, como é o caso da rodovia BR 422, que se estende do Município de Limoeiro-do-Ajuru, ao norte do Município de Cametá, chegando até o Município de Novo Repartimento no sudeste paraense. Entretanto, devido às péssimas condições de tráfego, pois ainda é uma estrada de terra, apresenta uma utilidade muito precária, restrita e sazonal. Outra possibilidade de deslocamento na direção de vários municípios do Estado do Pará é a PA 151, mas esta fica do lado oposto da sede do Município e só integra diretamente alguns aglomerados, sendo que a sua utilização, para quem habita o lado do rio que margeia a sede do Município, só é possível a partir dela associada ao transporte fluvial, ou seja, o transporte misto.



Foto 01 – TRECHO DA BR 422 EM CAMETÁ: uma das possibilidades de deslocamento alternativo ao rio em Cametá, mas que, devido às péssimas condições de trafegabilidade, tem uma utilidade muito restrita para a população (Foto: José Carlos Cordovil, Janeiro/2004)

A economia do Município está fortemente assentada no extrativismo vegetal e animal, sendo bastante expressiva a produção do açaí, do pescado, da farinha de mandioca. Também tem uma importante participação na economia a renda do funcionalismo público e dos aposentados e pensionistas. Cametá não apresenta, portanto, atividades econômicas ligadas aos circuitos de produção mais dinâmicos da economia da região amazônica,

relacionadas ao setor industrial, como a pesca empresarial, a extração madeireira para exportação, a exploração mineral, dentre outras. Esta especificidade ribeirinha cametaense foi muito bem enfatizada pelo economista Valcir Bispo da Faculdade de Ciências Econômicas, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará, e que fez parte da equipe que elaborou o Plano Diretor do Município de Cametá (PDMC).

[...] um Município como Cametá, ele depende muito do rio, a vida flui basicamente através do rio. Então a questão do abastecimento, a questão da comunicação, quase tudo transita através do rio. Falar de Cametá é falar do Tocantins, e aí você acaba falando evidentemente da população ribeirinha. Praticamente 60% da população vive em áreas rurais e dessas aí, eu acho que uns 70% vive em áreas ribeirinhas, aproximadamente. Então é muito difícil você não fazer esta associação [...] (Valcir Bispo, economista, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008)

O rio é também fonte de subsistência para a população ribeirinha, uma vez que esta adquire uma boa parte de sua alimentação a partir dele, por meio da atividade pesqueira artesanal, além de este garantir a possibilidade de deslocamento da produção, seja de pescado, seja de outros produtos, como o açaí, por exemplo. Isso é muito marcante para o Município de Cametá, como, de resto, para a sub-região do Baixo Tocantins, conforme se pode observar no quadro 01, que trata dos principais produtos econômicos desta parte da Amazônia.

#### **QUADRO 01. PRINCIPAIS PRODUTOS ECONÔMICOS DO BAIXO TOCANTINS**

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>PRINCIPAIS PRODUTOS</b>
Baião	Pimenta do reino, cacau de várzea, mandioca, banana
<b>Cametá</b>	<b>Pimenta-do-reino, cacau, açaí, madeira em tora</b>
Igarapé Miri	Açaí, pimenta-do-reino, cacau, café, olaria, movelaria, construção naval, lavoura branca.
Limoeiro do Ajuru	Açaí, pesca, cacau de várzea, madeira, palmito, olarias.
Mocajuba	Pimenta do reino, cacau de várzea, açaí, mandioca, arroz e milho.

Fontes: PROJETO GESPAN (2004) *apud* Trindade Jr. (2007).



Foto 02 – PORTO DA FEIRA DO PEIXE E DO AÇAÍ EM CAMETÁ: é por meio do rio Tocantins que se dá o deslocamento de boa parte da produção que chega às feiras de Cametá, além da população que vem à cidade para se abastecer (Foto: Júlia Veiga, julho/2008)

O economista Valcir Bispo também aponta em suas falas essa dinâmica econômica rural em Cametá fortemente relacionada ao rio.

Cametá é um Município que tem uma dinâmica rural muito forte como são os municípios da região do Baixo Tocantins. Então eu acho que havia ali uma leitura da realidade da sócio-economia que passava muito por essa dinâmica, uma dinâmica rural muito conduzida pela questão ribeirinha, uma dinâmica muito conduzida pelas economias agro-extrativistas, por exemplo (Valcir Bispo, economista, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008)



Foto 03 – FEIRA DO PEIXE DE CAMETÁ: A pesca é uma das principais atividades extrativistas praticadas pelas comunidades ribeirinhas em Cametá (Foto: Júlia Veiga, julho/2008)

O rio é também fonte de inspiração, servindo de referência para as representações simbólico-culturais da população do Município e também de escritores da terra. São várias as lendas contadas pela população que tem o rio como referência, em especial da população que vive na zona rural. Escritores da terra como o Sr. Alberto Mochel e Ivan Veloso, constroem seus poemas a partir da beleza inspirada pelas águas. Além disso é uma opção de lazer e de reprodução cultural tanto para a população que vive na cidade, quando para a população que vive nas comunidades rurais, principalmente as ribeirinhas.



Foto 04 – PRAIA DA ALDEIA: localizada na margem esquerda do rio Tocantins, na sede municipal, configura-se como uma opção de lazer para a população da cidade (Foto: Júlia Veiga, julho/2008)



Foto 05 – CÍRIO FLUVIAL DO DIVINO ESPIRITO SANTO NA COMUNIDADE RIBEIRINHA DO RIO JUBA: uma das mais antigas tradições culturais e religiosas de Cametá, que também se utiliza do rio como meio de reprodução cultural (Foto: Nonato Costa, agosto/2008)

A existência de uma população endógena e com características peculiares é uma expressão da diversificação cultural apresentada por Gonçalves (2001). Existe em Cametá uma população com características específicas, manifestas através do dialeto, da preservação de costumes e de tradições culturais, das lendas e dos mitos, característicos de uma Amazônia ribeirinha, que tem a margem ou mesmo o leito dos rios, como espaços de forte referência.

**TABELA 03: POPULAÇÃO DO BAIXO TOCANTINS SEGUNDO A NATURALIDADE**

MUNICÍPIOS/ BAIXO TOCANTINS	POPULAÇÃO TOTAL DO MUNICÍPIO	NATURAIS DO PARÁ	NATURAIS DE OUTROS ESTADOS	NATURAIS DE OUTROS PAÍSES
Baião	21.119	20.194	925	-
<b>Cametá</b>	<b>97.624</b>	<b>97.183</b>	<b>428</b>	<b>13</b>
Igarapé Miri	52.604	52.104	500	-
L. do Ajuru	19.564	19.513	51	-
Mocajuba	20.542	20.330	212	-
<b>Baixo Tocantins</b>	<b>213.572</b>	<b>209.324</b>	<b>2.116</b>	<b>13</b>

Fonte: Trindade Jr. (2007)

De acordo com o que define Rodrigues (2002), há, em Cametá, o predomínio de uma população cabocla com suas atividades econômicas e produção cultural, de um modo geral, fortemente relacionada ao rio.

[...] rotulados como caboclos, nos seus próprios termos e contextos: a “acusação jacosa” que os indivíduos (ou grupos) ribeirinhos se fazem entre si, rotulando-se mutuamente ou auto-rotulando-se de caboclos, utilizando-se de tempos verbais passados, presentes e futuros para referir-se àqueles que já foram, aqueles que ainda são, aqueles que não mais serão caboclos (RODRIGUES, 2002, p. 11).

Essa população constitui-se de grupos sociais que se servem do rio para os mais diversos tipos de atividade, a qual é constituída de pescadores artesanais, extratores de açaí, população quilombola (quadro 02), toda com uma muito forte identidade ribeirinha

#### **QUADRO 02. COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM CAMETÁ.**

MUNICÍPIOS	No. DE COMUNIDADES	NOMES DAS COMUNIDADES
Cametá	18	Biribatuba, Boa Vista, Carapajó, Curuçambaba, Jabuti-Apedu, Jaituba, Joana Coeli, Juaba, Laguinho, Mapu, Maracu do Carmo, Mola, Pacujaí, Porto do Campo, Porto Seguro, Rio Tabatinga, Tomásia, Vila do Carmo.

Organização: Trindade Jr (2007).

Contrariamente aos preconceitos que se estabelecem, é necessário perceber todo o valor cultural e político que esta população apresenta, mesmo preservando na sua paisagem e forma de organização espacial os tempos históricos mais remotos da região.

[...] é interessante a idéia de pensar o caboclo como alegoria, eu diria que uma alegoria da antimodernidade, dos espaços residuais que ainda existem no Brasil, como na Amazônia, onde os ritmos e estilos de vida permitem a existência de formas culturais que podem ser pensadas como o contrafluxo à modernidade (HANRREZ apud RODRIGUES, 2002, p. 12).

Esse interesse, por tentar estabelecer uma qualificação mais justa ao caboclo amazônico, deve-se ao fato de que a população endógena existente em Cametá precisa ter o seu valor conhecido e reconhecido politicamente e passem a participar de maneira efetiva das decisões políticas que norteiam o planejamento e a gestão municipal.

Neste caso, uma das melhores qualidades da população ribeirinha ou cabocla, como se queira denominar, é o profundo conhecimento e integração que esta apresenta em relação à floresta, qualidade esta que, se bem valorizada, é um importante elemento nas estratégias de preservação e de conservação dos recursos, um dos grandes trunfos do desenvolvimento sustentável na Amazônia, em tempos de ampla crise ambiental pela qual a humanidade vem passando.

Então eu acho que tem muitas coisas interessantes em Cametá, como, por exemplo, o manejo de recursos naturais das populações ribeirinhas que já estão num estágio bem avançado em termos de manejo de recursos naturais, que são importantes pra eles. No caso dos acordos de pesca<sup>8</sup> [...], ai você vê que é um estágio avançado onde você alia a questão do manejo dos recursos naturais com a educação ambiental, com a questão organizativa. Você vê que tem uma maior capacidade de articulação entre os próprios ribeirinhos entre si. Eles institucionalmente e organizativamente eles estão num estágio até avançado em relação a várias populações, digamos urbanas (Valcir Bispo, economista, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Pode-se, assim, reafirmar que Cametá apresenta muitas características de uma Amazônia ribeirinha e que esta é o resultado de um longo processo histórico que foi produzindo espacialidades e temporalidades diferenciadas na região com características próprias. Para tanta diversidade é necessário um olhar flexível do ponto de vista do planejamento e da gestão para os diferentes tempos e espaços que foram se estabelecendo na região.

A ausência ou a presença incipiente de modernização não pode ser confundida com atraso, mas com diferença.

Dentre as principais características dos municípios situados à jusante da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, no rio Tocantins, destaca-se a natureza ribeirinha da população local, traduzida, igualmente, para o plano de sua organização espacial [...] a despeito de outras formas de circulação que mais recentemente passam a articular essas realidades locais ao restante da região (TRINDADE JR., 2007)

Assim, a relação de interdependência, que se estabeleceu desde a Fundação de

---

<sup>8</sup> Os “Acordos de Pesca” são instrumentos de ordenamento da atividade pesqueira que são instituídos com o intuito de diminuir os conflitos sociais e a pressão sobre os recursos pesqueiros.



Cametá até o momento atual, com o rio Tocantins e os habitantes, tanto das comunidades rurais quanto da população que vive na cidade, oferece à cidade e ao Município como um todo, o aspecto ribeirinho, ou seja, Cametá não somente está à beira-rio, como também se serve do mesmo para a realização de várias atividades, em especial, o deslocamento, a produção econômica e a reprodução cultural.

### **3. PENSANDO O PLANEJAMENTO E A GESTÃO FACE À DIVERSIDADE URBANA NA AMAZÔNIA.**

#### **3.1. A FRONTEIRA AMAZÔNICA E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO.**

A diversidade sócio-espacial amazônica foi sendo construída, principalmente, pelas diferentes estratégias de desenvolvimento instaladas na região, sendo que as mais significativas alterações ocorreram recentemente por meio da implantação dos grandes projetos de exploração dos recursos naturais, como a madeira, os minérios, dentre outros. As estratégias de desenvolvimento econômico e ocupação do território sempre estiveram associadas a uma estratégia urbana, a qual ia se diferenciando de acordo com o momento histórico em que estas eram desenvolvidas.

Desse modo, pretende-se discutir neste item as estratégias de desenvolvimento para a Amazônia, entendendo que tais estratégias produzem e se apropriam do espaço urbano, além de procurar perceber que as especificidades são produzidas pelas diferentes lógicas de produção/apropriação, criando assim, diferentes possibilidades de interpretação do ideário da reforma urbana na Amazônia, bem como de implementação das proposições do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, a identificação da Amazônia como fronteira nos ajuda a compreender como as especificidades desta região foram sendo construídas, desconstruídas e reconstruídas.

A ocupação da região pelos europeus, ainda no século XVII, está intrinsecamente relacionada à expansão do sistema capitalista. De acordo com Santos (2005), já se passaram três fases de expansão do sistema capitalista. E a cada uma dessas fases a fronteira amazônica assume um significado diferente, assim como o núcleo urbano assume um papel diferente no contexto da fronteira.

Os processos econômicos cada vez mais vêm se tornando de caráter global e, como tais, geram inúmeras alterações nos lugares onde estabelecem suas ações. Há, desse modo, um intenso processo de espacialização das atividades econômicas em todos os recantos da superfície e principalmente de territorialização dos atores econômicos, os quais, ao mesmo tempo que dinamizam as atividades econômicas, juntamente com os governos dos países, pela sua presença, criam as condições para que se proliferem conflitos de territorialidade.

No processo de expansão capitalista, os atores econômicos procuram selecionar de maneira bastante cuidadosa os lugares nos quais devem estabelecer as suas atividades e,

em cada tempo, devido às sucessivas crises e ajustamento do sistema capitalista, o mesmo apresenta características e necessidades específicas.

Nesse sentido, é interessante discutir e analisar a forma de inserção da fronteira amazônica nas diferentes fases de expansão do sistema capitalista, identificando as alterações imprimidas na dinâmica interna da região. Discutem-se especialmente as estratégias de desenvolvimento instaladas na região amazônica relacionadas ao papel dos núcleos urbanos e às alterações que essas estratégias vêm causando na rede urbana, procurando identificar a posição do Município de Cametá em cada um desses momentos, bem como suas perspectivas de desenvolvimento.

### 3.1.1. A fronteira amazônica e o papel dos núcleos urbanos

O estabelecimento de povoados, vilas e cidades sempre apareceu como condição importante para a ocupação da Amazônia desde o período colonial até os dias atuais, entretanto, tal estratégia não ocorreu, de maneira alguma, isenta de conflitos entre os que chegavam e continuam chegando e os que já habitavam a região. É por isso que se entende a Amazônia como fronteira, pois, segundo Martins (2001), a fronteira é o lugar do conflito, o qual se estabelece à medida que ocorre o encontro entre desconhecidos.

Martins (1996) aponta dois elementos intrínsecos ao conceito de fronteira: a frente pioneira e a frente de expansão. O primeiro refere-se à economia e foi formulado pelos geógrafos na década de 1940, e o segundo, refere-se à formação sociológica, ao deslocamento dos atores sociais, e formulado pelos antropólogos. Em tempo, Martins (1996) propõe que ao se estabelecer alguma referência sobre a fronteira se considere ambos elementos.

A primeira fase de expansão do sistema capitalista deu-se por ocasião da dominação colonial do século XVII. Nesse momento, ainda que de maneira muito incipiente, o espaço amazônico começa a ser incorporado no sistema capitalista internacional, fornecendo as chamadas drogas do sertão. Nesse período a ocupação da Amazônia estava muito mais ligada a questões geopolíticas do que econômicas.

Foi por esse caráter geopolítico, ou seja, de ocupação efetiva do território amazônico pelos portugueses, antes que ele fosse ocupado por outros europeus, que se estabeleceram os primeiros aglomerados populacionais, que aos poucos evoluíram de povoados para vilas e, posteriormente, para cidades. Por isso, os povoados, desde o início da colonização, eram estabelecidos às margens dos grandes rios, principalmente, próximo de sua

foz, para que fosse possível avistar de longe a aproximação de pessoas indesejadas. Até meados do século XVIII, os povoados eram constituídos por meio de fortes e aldeamentos missionários, por isso a primeira benfeitoria a ser realizada nas vilas e cidades era a construção de igrejas, que eram posicionadas na entrada da vila ou cidade, isto à margem dos rios.

Ainda no primeiro período de expansão do sistema capitalista, é estabelecido na Amazônia um novo modelo de exploração que se deu por meio do comércio, comandado pela Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão. Esse foi um período muito curto, mas produziu algumas transformações no espaço amazônico, imprimindo nas cidades a função comercial, além da função política que as cidades haviam herdado do período anterior.

O último produto de exploração, relacionado com essa fase de expansão, foi o primeiro ciclo de extrativismo do látex, em meados do século XIX até o início do século XX. Caracterizou-se por ser um período de grande expansão da rede urbana na Amazônia. Foi também aí que se estabeleceram significativas intervenções urbanísticas nas cidades amazônicas (VICENTINI, 2004).

Essas intervenções urbanísticas eram feitas nos lugares que estavam diretamente relacionados à produção do látex, ou melhorando as condições urbanísticas das cidades que já existiam, como é o caso de Belém e Manaus, que eram os principais entrepostos comerciais do produto e passaram por um processo de embelezamento e higienização nesse período (VICENTINI, 2004). Também foram criados novos núcleos urbanos com o objetivo de darem suporte no estabelecimento de infra-estrutura, como é o caso da cidade de Porto Velho, concebida para apoiar à construção da ferrovia Madeira-Mamoré, que se tornaria uma importante via de circulação no transporte do látex.

A partir de 1926, quando o período denominado de *boom* econômico da borracha havia se enfraquecido devido ao cultivo da seringueira no continente asiático, o empresário americano Henry Ford, numa tentativa de estabelecer um projeto de plantação/exploração racional da seringueira na Amazônia, estabeleceu dois aglomerados populacionais no baixo Amazonas dotados de infra-estrutura para apoiar logisticamente e concentrar a mão-de-obra utilizada no projeto, dando origem às cidades de Fordlândia e Belterra (VICENTINI, 2004).

As experiências urbanas acima citadas apresentavam-se muito indiferentes em relação à população local e já apresentavam um caráter segregador. Em Belém e Manaus, a população mais pobre era “expulsa” das áreas revitalizadas para áreas mais afastadas da cidade. E no caso de Belterra e Fordlândia é Vicentini (2004) quem aponta o projeto

urbanístico segregador.

A segregação é dada pela forma urbana linear, que passa da “Vila Americana” para a área de produção industrial, para a área de equipamentos urbanos e centro comercial. Só então, chegava-se à “vila Operária” e aos barracões. A cidade é uma fábrica, não por analogia, mas estruturalmente como tal (VICENTINI, 2004, p. 138).

Estas experiências estavam apoiadas numa concepção urbanística transposta da Europa para as regiões tropicais, pois nestas, como ainda não havia uma estrutura sócio-espacial consolidada, como nos países europeus, seria mais fácil estabelecer experiências de uma racionalidade urbana neoclássica.

Desde esse momento já se inicia um processo de modernização e de profundas transformações em determinadas cidades da Amazônia, obedecendo às determinações externas. Ao mesmo tempo, as demais cidades mantiveram suas estratégias de desenvolvimento baseadas muito mais em suas potencialidades internas e necessidades internas, não que não houvesse nelas nenhum tipo de intervenção externa, mas nestas a presença de outros atores sociais se fazia e se faz menos presente.

Numa segunda fase de expansão do sistema capitalista internacional a fronteira amazônica assume um novo significado, e nesse momento a exploração dos recursos naturais torna-se intensa e não mais se restringe ao extrativismo vegetal, estendendo-se também a outros, como os recursos minerais.

Entretanto, a inserção efetiva da Amazônia no sistema capitalista internacional, ocorreu no contexto nacional-desenvolvimentista pelo qual passava o Brasil no final da década de 1950 e início da década de 1960, num contexto político da ditadura militar e também num período de grande expansão do sistema capitalista em nível internacional.

Especialmente a partir da década de 1960, com a valorização econômica do potencial de recursos naturais, especificamente mineral, hídrico (para a construção de hidrelétricas) e agropecuário da região amazônica atribui-se a ela a condição de fronteira econômica, associada ao fator geopolítico, isto é, à necessidade de integrar essa região ao resto do País e também às condições gerais do capitalismo. Inicia-se, assim, um intenso processo de adensamento demográfico e técnico da região.

Como o processo de ocupação e exploração dos recursos naturais seguiu a uma lógica de acumulação capitalista, a produção de infra-estrutura e de investimentos públicos, bem como a localização dos investimentos privados e das firmas foi bastante seletiva e

pontual, produzindo e aprofundando desigualdades regionais, isto é, produzindo várias “amazônias” que se diferenciam principalmente em suas características econômicas e culturais (GONÇALVES, 2001).

Todo o processo de ocupação não se dá isento de problemas. E nesse contexto é extremamente importante analisar a fronteira no sentido discutido por Martins (1996), que é o do conflito. Atribui-se ao termo conflito uma qualificação – a territorialidade, isto é, conflito de territorialidade. Tal conflito se dá pela existência de atores com diferentes objetivos que, na maioria dos casos, estão ligados a uma rede de interesses diversos aos dos atores regionais. Nesse sentido, Santos (2000) apresenta uma colaboração bastante significativa para o entendimento das verticalidades enquanto fator de enfraquecimento das antigas solidariedades horizontais que foram sendo construídas a partir de processos da construção de uma identidade coesa e centrada no local:

Pode-se dizer então que, em última análise, a competitividade acaba por destroçar as antigas solidariedades, freqüentemente horizontais, e por impor uma solidariedade vertical, cujo epicentro é a empresa hegemônica, localmente obediente aos interesses globais mais poderosos e, desse modo, indiferente ao entorno. As solidariedades horizontais preexistentes refaziam-se historicamente a partir de um debate interno, levando a ajustes inspirados na vontade de reconstruir, em novos termos, a própria solidariedade horizontal. Já agora, a solidariedade vertical que se impõe exclui qualquer debate local eficaz, já que as empresas hegemônicas têm apenas dois caminhos: permanecer para exercer plenamente seus objetivos individualistas ou retirar-se (SANTOS, 2000a, p. 85-86).

Assim, a Amazônia Ribeirinha, apresentando fortes solidariedades horizontais, propiciaria um diálogo local eficaz, pela presença significativa da população endógena e, conseqüentemente de interesses pouco divergentes. Ao passo que a parte da Amazônia que se constitui fronteira econômica apresenta suas solidariedades horizontais destroçadas, dando margem para a emergência e afirmação das solidariedades verticais, fortemente relacionadas à lógica extra-regional, na qual um diálogo local precisa antes de tudo transpor empecilhos constituídos pela presença de interesses muito divergentes.

Como esta nova etapa de ocupação apresentava uma complexidade maior do que as anteriores, os tipos de núcleos urbanos, bem como os papéis que estes assumiram também foram e são os mais diversos. Vicentini (2004), ao discutir o processo contemporâneo de formação das cidades na Amazônia, apresenta várias estratégias que contribuem para a formação de novas cidades, como a política de colonização dirigida do INCRA (Instituto

Nacional de Colonização e Reforma Agrária), que produz aglomerados urbanos com um alto grau de precariedade de infra-estrutura e de serviços e um caráter efêmero; os núcleos urbanos que surgem em torno dos garimpos, as chamadas *currutelas*; os núcleos urbanos espontâneos, que surgem ou são revitalizados em torno dos grandes projetos agro-minerais e agro-florestais e hidrelétricos que se estabelecem na Amazônia; a cidade de Palmas, no Estado de Tocantins, que é concebida a partir de um projeto urbanístico moderno e racional; a construção das *company towns*, ou cidade das empresas, que também dizem respeito a uma concepção moderna de cidade; as cidades capitais, especialmente Belém e Manaus, são dotadas de equipamentos e serviços mais modernos, tendo, assim, seus territórios dotados de elementos técnicos e passam a desempenhar novos papéis, especialmente Manaus, na qual se estabelece um grande parque industrial, mas torna-se também o palco de uma notável segregação sócio-espacial. Enfim, na Amazônia, há uma diversidade de núcleos urbanos, com características próprias que não podem ser tratados de maneira generalizada.

Nessa medida, as cidades se apresentam, finalmente, como estratégia de domínio territorial, que construiu sua hegemonia na Amazônia contemporânea, não mais como forma externa imposta a um contexto específico, mas como expressão dominante, que constituiu a fronteira urbana. Neste processo, a construção dessa diversidade informa a abordagem sobre temporalidade e cultura, enfocando as resistências colocadas à hegemonia da criação do mundo urbano (VICENTINI, 2004, p. 175).

Nesse caso, vale à pena lembrar que essa diversidade de estratégias urbanas que se estabelecem na Amazônia está relacionada à implantação de um novo padrão de rede de transporte que aos poucos vem substituindo a rede mais tradicional e natural que se refere à rede de deslocamento fluvial. Entretanto, essa substituição não chega a ser generalizada e talvez nunca chegue a ser, não num futuro muito próximo.

As rodovias implantadas [...] de início, a Belém-Brasília, em 1960, a BR-364 e a rodovia Transamazônica no Pará, na década de 1970 – promoveram uma expansão da rede de cidades e o revigoração dos centros antigos, como Santarém (Bacia do Tapajós-Pará), Porto Velho (Bacia do rio Madeira-Rondônia), Marabá (Bacia do Araguaia-Pará), entre outros. Estes núcleos, em conjunto, passaram a constituir uma “nova qualidade” do território e uma nova qualidade de cidades. Também, pela primeira vez a implantação de um “urbano moderno” pôde ocorrer em terras firmes, abandonando o acesso fluvial, suprido pelos acessos rodoviários e ferroviários (VICENTINI, 2004, p. 171).

Como foi possível perceber, várias têm sido as estratégias de desenvolvimento que vêm sendo construídas ao longo da produção histórica do espaço e da apropriação do território amazônico. Tais estratégias podem estar ligadas a uma lógica interna (local) ou a uma lógica externa (nacional ou global). A diversidade de objetivos dessas estratégias, os quais estão diretamente ligados aos grupos sociais que as concebem, pode provocar uma série de conflitos, mas também pode gerar consensos. Entretanto, a geração de consensos não elimina, de modo algum, os conflitos de interesse.

A partir da década de 1960, uma boa parte da região assume a condição de fronteira urbana e foi no seio dessa modalidade de fronteira que se desenvolveu e se construiu a condição atual de fronteira tecno-ecológica (BECKER, 2004). Tanto no primeiro caso quanto no segundo, os núcleos urbanos assumem um importante papel logístico e de ordenamento territorial (BECKER; MIRANDA; MACHADO, 1990). Nesse sentido, as estratégias de desenvolvimento econômico têm a cidade como importante ponto de apoio.

[...] A cidade é um polo indispensável ao comando técnico da produção, a cuja natureza se adapta, e é um lugar de residência de funcionários da administração pública e das empresas, mas também de pessoas que trabalham no campo e que, sendo agrícolas, são também urbanas, isto é, urbano-residentes [...] (SANTOS, 2000a, p. 91).

Além desse papel, os núcleos urbanos têm uma importância significativa na organização do mercado de trabalho, criando possibilidades para que a mão-de-obra fique concentrada em algum ponto da Amazônia. Os núcleos urbanos tiveram esse papel de ponto de recrutamento de trabalhadores oriundos das áreas rurais da Amazônia e também de outras regiões do Brasil.

É claro que os núcleos urbanos têm o papel clássico de circular mercadorias, capital, informação etc., mas sua significância na região decorre de sua condição da organização do mercado de trabalho, como pontos de concentração e redistribuição da força de trabalho. São residência e mercado de trabalho alternativo para os trabalhadores agrícolas assalariados; são também residência de pequenos produtores, em sua maioria semiproletários, atraídos pela presença da escola, por oportunidades de emprego e expectativa de acumulação; é ainda neles que residem temporariamente os migrantes que chegam, antes de se redistribuírem em ocupações diversas. (BECKER, 1997. p. 54).

Aqui vale destacar as alterações que vêm ocorrendo na estrutura da rede urbana



em função das diferentes estratégias de desenvolvimento e contextualizar o Município e a cidade de Cametá em todo esse processo.

### 3.1.2. Contextualizando Cametá nas estratégias de desenvolvimento da Amazônia

Constituindo-se um dos Municípios mais antigos da região amazônica, Cametá, preserva em sua paisagem e em seu conteúdo social, heranças da longa história dessa região e reflete diferentes posições nas diversas estratégias de desenvolvimento para a Amazônia, tendo sido inserido diretamente em algumas e nem tanto assim em outras estratégias, como é o caso da atual. Na verdade esse Município teve um papel de maior destaque no cenário regional no início da colonização portuguesa quando da ocupação e domínio do território e exploração dos primeiros recursos naturais, notadamente as drogas do sertão.

A fundação de Cametá se deu no mesmo período da fundação de Belém e de outras aldeias missionárias na Amazônia, durante o século XVII, ocasião em que houve a dominação colonial do Brasil e de outros países da América Latina. Considerando o contexto histórico em que Cametá foi fundada, e a sua localização privilegiada na foz do rio Tocantins (nesse período, a principal via de circulação), detecta-se que sua fundação está estritamente relacionada a motivações geo-estratégicas de conquista e defesa da Amazônia.

A partir de Belém conquista-se a região, fundando-se as cidades de Bragança em 1633 e Cametá em 1635. Dos conventos localizados em Belém partem Jesuítas, Mercedários, Carmelitas e Franciscanos que estabelecem numerosas aldeias missionárias, quer junto às aldeias indígenas preexistentes, quer sob a proteção de um forte recém-criado [...]. (CORRÊA, 1990, p. 259).

Sendo uma das cidades mais antigas da região, Cametá passou por períodos muito prósperos. Mesmo durante o período das aldeias missionárias, quando a economia da Amazônia estava assentada no extrativismo e no comércio das drogas do sertão, este Município participava ativamente da produção econômica dessa região.

Depois, com a expulsão dos jesuítas por ocasião das reformas pombalinas e da instalação da grande empresa monopolista portuguesa representada pela ação da Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão, esse Município assumiu posição de destaque como entreposto comercial e de serviços em razão da expansão da lavoura do cacau que, de certa forma, concentrou-se no Baixo Vale do rio Tocantins (CORRÊA 1990, p. 260)

No período do extrativismo da borracha, Cametá começou o seu longo período de estagnação, já que essas terras não se apresentaram potencialmente produtoras de borracha.

(...) É do final do século passado, que Santarém emerge como a segunda cidade paraense, superando Cametá, pouco valorizada pela pequena produção de borracha e desvalorizada pela perda de importância da cultura do cacau em sua hinterlândia. (...) (CORRÊA, 1990, p. 261).

O período de estagnação econômica de Cametá acompanha todo o período de estagnação econômica e urbana da Amazônia e se estende por todo esse período de transformações pela qual vem passando a Amazônia desde as décadas de 1960/1970 até os dias atuais.

Nesse novo período emerge um novo padrão espacial que tem as rodovias como principal via de circulação em detrimento do rio. Assim, enquanto ocorre um rejuvenescimento de núcleos ribeirinhos, que passam a ser servidos, também, por rodovias como é o caso de Marabá, Altamira, Itaituba, Humaitá e Santarém, cidades ribeirinhas que ficam à margem do rio Amazonas e nos baixos cursos de seus afluentes não foram incluídas diretamente no novo período de ocupação da fronteira econômica (CORRÊA, 1990, p. 266).

Dessa forma, se para alguns municípios essa nova organização espacial significou a ruptura do longo período de estagnação econômica capitalista, que se verificou após a crise da borracha, para outros significou a continuidade e até aprofundamento dessa estagnação econômica. Tratam-se das cidades ribeirinhas que contam com o rio como principal via de circulação, que imprime nesses espaços um “tempo lento” (SANTOS, 1994), um tempo que não necessariamente é apropriado para a reprodução ampliada do capital, uma vez que, para que esse fenômeno se concretize, é necessária uma circulação rápida da produção, da informação, dentre outros.

Embora duas rodovias cortem o Município, a PA-151 e a BR-422, a primeira fica do lado oposto da sede municipal, servindo diretamente aos aglomerados rurais e vilas que ficam à margem direita do rio e os que ficam à margem esquerda só fazem uso dela se associarem o transporte rodoviário e o transporte fluvial e; a segunda serve à população em caráter sazonal, ou seja, devido às más condições de tráfego pela ausência de manutenção, esta rodovia só é trafegável no período seco, sendo que no período chuvoso ela é muito pouco utilizada, e quando o é oferece um deslocamento muito lento.

No Município há uma presença marcante da produção primária e de pequenas

indústrias, que assumem características de produção familiar, conforme se pode observar em Trindade Jr. (2007) 56,38% da população deste Município encontra-se ocupada em atividades ligadas à agricultura, à pecuária, à silvicultura, à exploração florestal e à pesca. Em segundo lugar está o setor do comércio, reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos, nos quais 12,05% da população do Município se ocupada.

A partir da década de 1960/1970, quando alguns pontos da Amazônia, principalmente da Amazônia oriental, passaram por um processo de modernização do território, a dinâmica espacial desta região se modifica bastante. Assim, núcleos antigos que tinham uma boa participação na economia, perdem muito de sua importância; novos centros surgem e passam a ocupar posições de destaque como pólos de desenvolvimento, nos quais há a intensificação da demanda por força de trabalho, devido às novas atividades que passam a ser desenvolvidas neles.

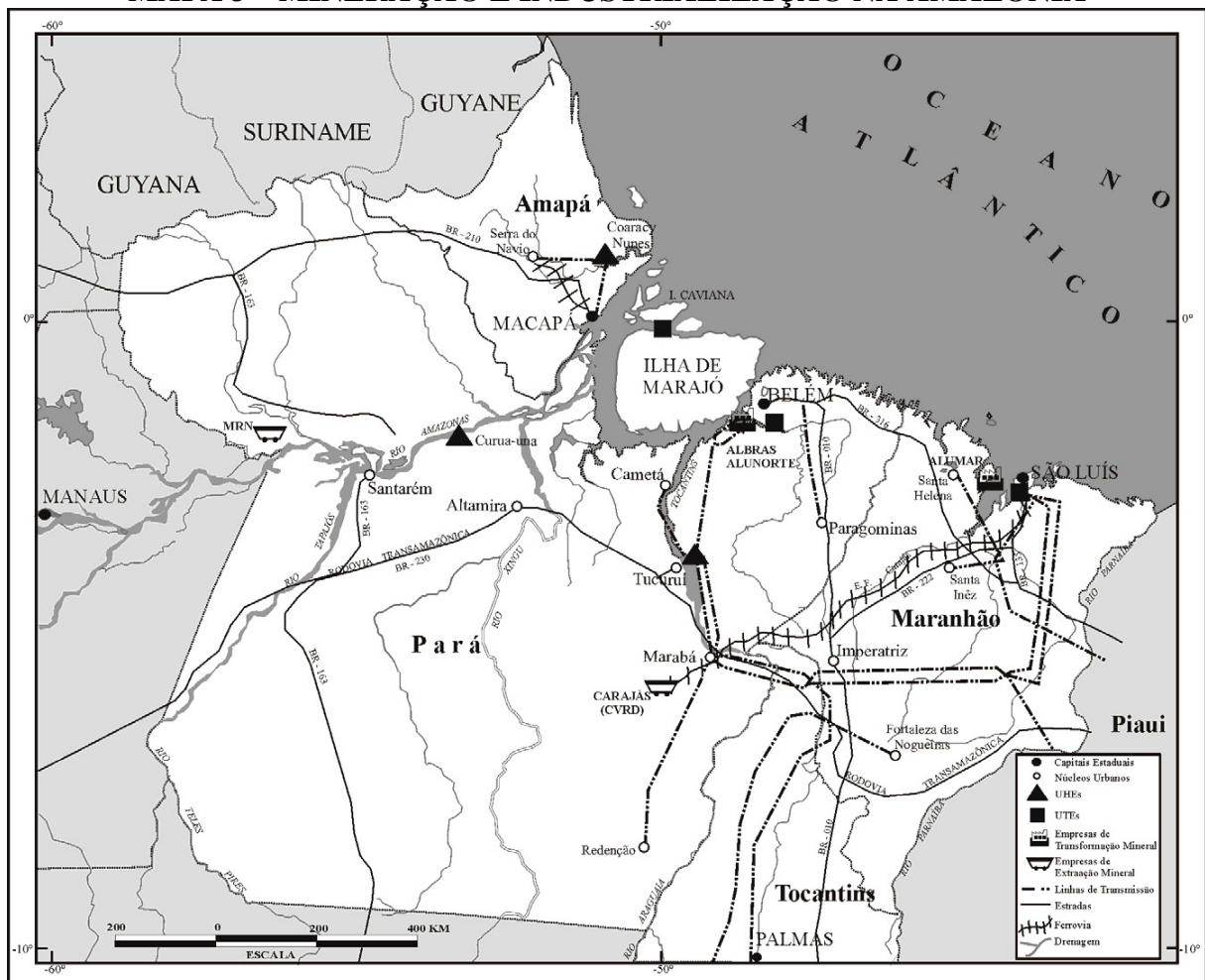
Nesse período, a perda de importância dos rios da Amazônia como principal via de circulação, provoca profundas transformações na organização espacial da região. Aqueles municípios que representavam certo valor econômico e estratégico, por estarem às margens dos rios, perdem sua importância econômico-estratégica e entram num profundo processo de estagnação econômica. Ao mesmo tempo, aqueles municípios que estão localizados próximos das rodovias, tornaram-se mais dinâmicos economicamente e começam a atrair pessoas das sub-regiões da Amazônia com uma economia pouco dinâmica e também de outras regiões brasileiras (CORRÊA, 1990)

E é nesse contexto que Cametá não foi incluído, diretamente, no eixo das estratégias de desenvolvimento. Esse fator torna-se, então, responsável pela permanência, na paisagem urbana e rural deste Município, de características sociais, econômicas, políticas e culturais peculiares produzidas em tempos históricos anteriores a 1960.

O Complexo Albras/Alunorte, empresas produtores de alumina e alumínio para o mercado mundial, no Município de Barcarena, também se fez acompanhar de uma estratégia de desenvolvimento urbano, a qual esteve mais próxima e propensa a atingir o Município de Cametá uma vez que a Vila dos Cabanos, nome dado a *company town* deste Complexo, diferentemente da Vila Permanente no Município de Tucuruí, ligada à Eletronorte (Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A), foi concebida como cidade aberta, ou seja, a população dos municípios que localizados em seu entorno, inclusive Cametá, deveriam ter acesso aos seus bens e serviços públicos, independente de estarem inseridos diretamente em algum dos projetos de beneficiamento de bauxita ou de produção de lingotes de alumínio. Isto significa

dizer que esta deveria funcionar como centro difusor de desenvolvimento para a região em seu entorno (TRINDADE JR; CHAGAS, 2002). Entretanto, não foi isso que ocorreu e o Município de Cametá não usufruiu nem da infra-estrutura e nem dos serviços oferecidos na Vila dos Cabanos, como é denominada a *company town* do pólo industrial de Barcarena. No mapa 03, pode-se perceber claramente Cametá, entre dois grandes projetos de desenvolvimento regional instalados na região, mas que trouxeram para este Município apenas conseqüências negativas, notadamente a hidrelétrica de Tucuruí.

MAPA 3 – MINERAÇÃO E INDUSTRIALIZAÇÃO NA AMAZÔNIA



Fonte: Atlas Nacional IBGE, 3ª edição, *apud* Coelho; Monteiro, 2003.

Historicamente, o espaço da circulação na Amazônia obedece a uma lógica que venha a favorecer, diretamente, à produção em grande escala. Assim foi para atender a interesses capitalistas por ocasião do extrativismo da borracha e assim está sendo nessa fase de instalação de grandes projetos agropecuários, agro-florestais e agro-minerais, em que

apenas alguns pontos do espaço amazônico estão densamente tecnificados.

No caso de algumas cidades ribeirinhas, que têm o rio como principal via de circulação e do qual se retira boa parte dos meios de sobrevivência com relações de produção predominantemente tradicionais e o grande capital ainda não se instalou de maneira cabal, percebe-se que a precariedade de infra-estrutura impossibilita a articulação efetiva com os eixos de produção mais dinâmicos da região, ficando apenas com os resultados negativos, como aqueles legados ao Município de Cametá em função da construção e funcionamento da Usina hidrelétrica de Tucuruí, como a diminuição no volume da produção do pescado. Há quem relate ainda que houve um empobrecimento do solo à margem do rio, o que gera insuficiência na possibilidade de sobrevivência da população que tem o rio como fonte de subsistência, expulsando-os para a zona urbana na qual o imigrante se depara com inúmeros outros problemas, como a não-inserção no mercado de trabalho, a precariedade no oferecimento dos serviços sociais e a deserção dos filhos adolescentes. A assistente social Vera Lúcia Gomes, da Faculdade Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará, e que fez parte da equipe elaboradora do PDMC, evidencia os problemas aos quais os imigrantes estão expostos em Cametá.

Impactou do ponto de vista econômico, não é? Nós sabemos que principalmente quem vivia da pesca, da agricultura, ficaram com suas vidas limitadas [...] porque a barragem dificultou a passagem dos peixes, pelo menos é isso que muitos moradores falaram pra gente. E isso logicamente impactou no modo de vida, na vida social, ou seja, antes eles eram pescadores, agricultores. Eles tinham uma forma de trabalho que era próprio da cultura local. Muitos deles ficaram impossibilitados de continuar com esse modo de vida e migraram para a cidade e se alocaram nas periferias da cidade e, logicamente, quando eles chegam na cidade, eles têm um outro impacto, que é justamente a falta de oportunidade de trabalho, que, logicamente, está relacionado a esse modelo de desenvolvimento e que expressa Cametá com oportunidades muito limitadas para eles, quer seja em termos de trabalho, quer seja em termos do acesso aos serviços sociais. A educação existe, mas pelo o que nós verificamos precisa de mais qualidade, em termos de condições de ensino, de valorização do professor [...] e também o atendimento à saúde que é muito difícil. [...]. E isso logicamente afeta diretamente a estrutura familiar das pessoas e isso rebate na formação de gangues, da prostituição. [...] (Vera Lúcia Gomes, assistente social, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008)

A migração de populações rurais e urbanas da própria região e também de outras regiões, possibilitou o crescimento populacional de antigos núcleos urbanos que tiveram suas

regiões incluídas nas novas estratégias de desenvolvimento, mas isso não possibilitou, entretanto, melhorias na qualidade de vida da população (ROCHA; GOMES, 2002), assim como o surgimento de novos núcleos urbanos não se fez acompanhar do estabelecimento de infra-estrutura e serviços que possibilitassem vida digna aos que foram se instalar nesses locais.

No caso das cidades que ficam no entorno dos grandes projetos, a segregação sócio-espacial fica evidente pela instalação das *company towns*, nas quais se concentra a maior parte da infra-estrutura urbana, ao lado dos núcleos pré-existentes, que aglomeram as mazelas sociais trazidas pelos grandes projetos.

Talvez a situação de isolamento em que se encontra Cametá face às novas estratégias de desenvolvimento preconizadas na Amazônia a partir da década de 1960, possa explicar a relativa falta de interesse da sociedade em relação aos problemas urbanos que se apresentam constituindo-se um impasse à elaboração de uma mobilização coletiva para reivindicar melhores condições de vida na cidade. Isso significa que o movimento social ainda está muito focado no rural, conforme é levantado pelo arquiteto e urbanista, professor José Júlio Ferreira Lima, do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, coordenador da equipe que elaborou o PDMC e atualmente é Secretário de Planejamento, Orçamento e Finanças do Estado do Pará.

O movimento social [...], isso é uma coisa que a gente percebe em toda região, ele ainda não se urbanizou, ainda não colocou a pauta urbana nele. Alguma coisa que aparece, mas ele ainda não pautou o urbano, não é a cidade. A questão da conquista do urbano, ainda não é um valor. Já há um pouco, mas ele não é articulado como entidade econômica, por exemplo, Igarapé-Miri é muito mais, mesmo não sendo tão grande quanto Cametá, a sede, ele já tem uma discussão urbana, por causa da estrada, a estrada passa pela cidade, a balsa chega à cidade, o comércio do açaí passa por dentro. Cametá não, é tudo muito difícil, porque você tem que atravessar o rio, essa coisa toda. Mas é assim, talvez, eu digo que a gente sempre tende assim a prescrever, a gente não fica só na análise, a gente quer dizer logo, por exemplo, na hora em que a Transcametá melhorar, entendeu? Vai ser uma explosão. E o movimento social tem um papel aí, porque ele não está desarticulado da área da estrada, da direção para Limoeiro, de Mocajuba, aquela outra margem, que é a margem urbana (José Júlio Ferreira Lima, arquiteto e urbanista, coordenador da equipe de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 22/07/2008).

A partir da década de 1980, com o aprofundamento do processo de globalização e pela identificação dos impactos ambientais globais, como o efeito estufa, por exemplo, a

fronteira amazônica assume um novo significado e passa a assumir a condição de fronteira tecno-ecológica em torno da qual se valoriza o conceito de desenvolvimento sustentável e se estabelecem novas estratégias de desenvolvimento que se materializam pela espacialização de unidades de conservação, o aparecimento de ONGs e de movimentos ambientalistas dos povos da floresta, dentre outros (BECKER, 2006).

Especialmente a crise ambiental e o reconhecimento de que os recursos naturais são finitos, o sistema capitalista tem como preocupação a preservação de estoques de natureza que possam garantir a sua sobrevivência. Nesse sentido, valorizam-se as potencialidades locais e principalmente os saberes dos povos da floresta, grandes conhecedores dos ecossistemas amazônicos. A partir disso, e do entendimento de que o espaço é o resultado do trabalho do homem sobre a natureza, claro fica que o espaço adquire importância a partir de uma lógica local.

[...] uma situação de proximidade entre agentes econômicos remete ao quadro contextual do local compreendido como aquele de uma economia não fechada, mas limitada em sua dimensão e na sua relação com o exterior. Mais precisamente convém pensar o local dentro de uma dupla coerência: aquela que resulta da mobilização e da ativação dos recursos produtivos dentro do contexto de uma proximidade geográfica e aquela de implantação e de sua inserção no seio dos circuitos produtivos externos. Em outros termos, trata-se de inscrever o local como uma modalidade de funcionamento do global. As estratégias de lugares, que resultam da procura desta dupla coerência, transformam-se em instrumentos de análise da mundialização dos mercados na medida em que estas estratégias são manifestações da capacidade de um lugar mais ou menos organizado em suas relações de rede internas e externas de se adaptar às imposições do global (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005, p. 80-81)

Como se percebe, mesmo com a valorização das estratégias de desenvolvimento local, as empresas continuam selecionando lugares para se instalarem. Pelo conhecimento que se tem de Cametá, este não se configura como um lugar atraente para as empresas de grande porte, restando a possibilidade de desenvolver estratégias que partam de fato dos atores locais, para o local e para a região da qual faz parte. É nesse sentido que a afirmação de Sachs (2004) ganha grande expressão:

A enorme diversidade das configurações socioeconômicas e culturais, bem como das dotações de recursos que prevalecem em diferentes micro e mesorregiões, excluem a aplicação generalizada de estratégias uniformes de desenvolvimento. Para serem eficazes, estas estratégias devem dar respostas aos problemas mais pungentes e às aspirações de cada comunidade, superar

os gargalos que obstruem a utilização de recursos potenciais e ociosos e liberar as energias sociais e a imaginação. Para tanto, deve-se garantir a participação de todos os atores envolvidos (trabalhadores, empregadores, o Estado e a sociedade civil organizada) no processo de desenvolvimento (SACHS, 2004, p. 61).

Dessa forma, entende-se que o discurso de desenvolvimento local, para se tornar uma estratégia territorial efetiva de desenvolvimento, deve valorizar os atores locais que defendem de fato o desenvolvimento a partir das necessidades e potencialidades do lugar; caso contrário, será mais uma falácia a ser colocada para esta região.

Identifica-se, desse modo, que as estratégias de desenvolvimento estabelecidas na Amazônia por meio dos programas e projetos oficiais do governo têm elegido determinados lugares em detrimento de outros. Talvez esse seja o grande trunfo da sociedade local em municípios onde não há uma intervenção direta de outras instâncias de governo, ou seja, há possibilidade de se criar estratégias de desenvolvimento a partir das peculiaridades locais; possibilidade esta que fica muito restrita naqueles outros municípios cujas características locais são aproveitadas por agentes sociais exógenos para fins econômicos. Mesmo após o processo de descentralização política, esse fato continua ocorrendo. Estudos são feitos para identificar as potencialidades locais, não com fins sociais propriamente ditos, mas fundamentalmente com fins econômicos.

Existe um discurso muito controvertido do desenvolvimento local que deve ser analisado com bastante cuidado, pois certas estratégias de desenvolvimento adjetivadas como local podem perfeitamente estar ligadas a uma lógica externa e promover tão somente o crescimento econômico, deixando a mercê das conseqüências positivas de tais estratégias boa parte da população. Entretanto “[...] o que os países do terceiro mundo necessitam é de uma combinação adequada de tecnologias que assegurem tanto o crescimento quanto o bem-estar dentro de um sistema econômico e social” (SANTOS, 2003, p. 30).

É nesse sentido que Santos (2003) aponta o papel da Geografia na análise das estratégias de desenvolvimento.

[...] Quando Boulding fala da urgente necessidade de uma economia heróica, baseada numa “ética heróica”, poder-se-ia acrescentar que se torna igualmente urgente encontrar homens de boa fé para uma “geografia heróica”, baseada numa “ética heróica”. Esta ética nos permitirá reconhecer o espaço como reino de todos os homens e não como o campo de exercício do capitalismo. Isso significa que se deve estar preocupado com o espaço social, o espaço de todos, e não com o espaço de empresas, o espaço de



alguns erroneamente chamados de “espaço econômico” (SANTOS, 2003, p. 34).

Assim, tem-se importante tarefa na construção de uma “geografia para a classe trabalhadora”, especialmente no que se refere à análise e proposição de estratégias de desenvolvimento, pois estas podem trazer em seus reais objetivos, propostas que não incluem as necessidades da população. No caso da região amazônica, tal necessidade é ainda mais patente à medida que se percebe que tal região encontra-se em processo de construção, apresentando-se bastante vulnerável à ação planejada dos grandes capitalista que têm o lucro como principal propulsor de sua atividade de produção.

E, no caso de Cametá, percebe-se uma necessidade urgente de se estabelecer estratégias de desenvolvimento local, principalmente porque este Município não se apresenta potencialmente atrativo para o grande capital, restando aos atores locais, a partir dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), alavancar o desenvolvimento, tendo como base a criatividade manifesta pelo associativismo e cooperativismo, inclusive urbano, uma vez que o espaço urbano é de extrema importância na organização e apoio à produção e ao ordenamento do território.

### 3.2. AS CIDADES TRADICIONAIS, O PODER LOCAL E AS FORMAS CONVENCIONAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O CASO DE CAMETÁ.

O processo de descentralização pelo qual vem passando os Estados-nacionais e suas instituições coloca aos governos municipais um grande desafio, à medida que, através desse processo, vê-se despontar um novo poder local que abre perspectivas para que os governos municipais estabeleçam suas ações tendo em vista as peculiaridades locais. Assim, a descentralização teria como pano de fundo a democratização do Estado brasileiro, possibilitando uma extinção gradativa de formas autoritárias e arbitrárias de planejamento e gestão. Entretanto, cabe questionar se o poder local tem possibilitado a superação de formas convencionais de planejamento e gestão nas cidades ditas tradicionais, ou seja, naquelas cidades em que os objetos e as ações relacionados à modernidade ainda não se faz presente de maneira cabal, preservando relações institucionais arcaicas e contrariando muitos dos princípios da administração pública moderna e até mesmo pós-moderna, que trabalha com a diversidade social, econômica e principalmente cultural.

### 3.2.1. Cametá, uma cidade tradicional?

Entende-se que Cametá é uma cidade tradicional porque se refere a uma parte da região que se originou por meio da colonização portuguesa e preserva a maioria das características sócio-espaciais produzidas em períodos históricos anteriores à forma de ocupação da região a partir do período mais recente, ou seja, das décadas de 1960/1970. O período anterior estava fortemente relacionado a um padrão dendrítico da rede urbana, ou constituída a partir da lógica rio-várzea-floresta, além de outros atributos que serão apresentados ao longo desta discussão. Neste caso, quando se trata de herdar características passadas, a definição de cidade tradicional, está de acordo com o que é apresentado por Giddens (2001), ao elaborar um texto que busca discutir o que vem a ser tradição, termo do qual deriva o termo em discussão.

[...] a palavra inglesa *tradition* tem origem no termo latino *trader*, que significa transmitir ou confiar algo à guarda de alguém. Tradere foi originalmente usado no contexto do direito romano, que se referia às leis da herança. Considerava-se que uma propriedade que passava de uma geração para outra era dada em confiança – o herdeiro tinha obrigação de protegê-la e promovê-la (GIDDENS, 2000, p. 49).

Por outro lado, Giddens (2000) afirma que o termo tradição é um construto do iluminismo e foi criado para designar aquilo que não é moderno, ou seja, o lado sombrio da modernidade.

A idéia de tradição, portanto, é ela própria uma criação da modernidade. Isso não significa que não a deveríamos usar em relação a sociedades pré-modernas ou não ocidentais, mas implica que deveríamos abordar sua discussão com algum cuidado. Os pensadores do iluminismo tentaram justificar seu interesse exclusivo pelo novo identificando a tradição com dogma e ignorância (GIDDENS, 2000, p. 50).

Nesse caso é oportuno relacionar o termo tradição com a urbanização brasileira e mesmo com o processo de industrialização, pois estes foram momentos significativos na história do Brasil que marcaram a entrada definitiva deste País na modernidade, ou seja, ser moderno, a partir de então, seria estar integrado ao novo, que, nesse caso, refere-se ao urbano-industrial; e ser tradicional é está integrado ao arcaico, ao atrasado, que aqui se refere, entre outros, ao camponês e ao mundo rural do passado.

[...] O urbanismo é condição moderníssima da nossa evolução social. Toda a nossa história é a história de um povo agrícola, é a história de uma sociedade de lavradores e pastores. É no campo que se forma a nossa raça e se elaboram as forças íntimas de nossa civilização. O dinamismo da nossa história, no período colonial, vem do campo. Do campo, as bases (*sic*) em que se assenta a estabilidade admirável da nossa sociedade no período imperial. (OLIVEIRA VIANA *apud* SANTOS, 2005, p. 19).

Segundo Santos (2005), a urbanização brasileira acontece de maneira muito desigual, tanto no tempo quanto no espaço brasileiro, havendo um considerável descompasso desse processo entre as diferentes regiões brasileiras. O processo de urbanização da Amazônia é posterior ao do Sudeste brasileiro. Além disso, ao passo que naquela primeira região a urbanização se deu de maneira generalizada, nesta última, esse processo foi muito seletivo e pontual.

Cabe, nesse momento, estabelecer uma importante diferença, apresentada por Santos (2005), em relação à urbanização do território e a urbanização da sociedade, pois enquanto o primeiro refere-se à materialidade, o segundo refere-se ao conteúdo, às práticas sociais, isto é, a urbanização do território se dá à medida que se instala nas cidades brasileiras um novo sistema de objetos, enquanto que a urbanização da sociedade se dá a partir da assimilação, por parte da sociedade, de um novo sistema de ações.

Lefebvre (1999), também estabelece uma importante contribuição, não dos termos apresentados por Santos (2005), mas em outros termos que são igualmente importantes para o entendimento do que vem a ser uma cidade tradicional. Assim, aquele autor procura diferenciar a cidade do urbano, sendo que a cidade seria a materialidade, isto é, a forma urbana e, o urbano as práticas sociais, ou seja, o conteúdo, o processo. Para o caso de Cametá, percebe-se a forma urbana muito evidente, mas o modo de vida urbano se confunde com o modo de vida rural, uma vez que há uma presença marcante do emigrante rural que procura reproduzir esse mesmo modo de vida no espaço urbano, cristalizando, dessa maneira, práticas sociais que se definiriam como tradicionais, no que se refere às crenças, aos valores e à própria visão política.

Desde a segunda metade do século XIX, a partir da produção do café, São Paulo se torna um pólo dinâmico envolvendo Estados mais ao sul, além dos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, o que se deve a mudanças ocorridas tanto no sistema de engenharia (materialidade) quanto no sistema social (SANTOS, 2005). No caso da Amazônia não foi isso

que ocorreu, uma vez que a urbanização do território não se fez acompanhar da urbanização da sociedade (TRINDADE JR, 2005, 2006b)

Segundo Santos (2005) no que se refere à presença do meio técnico-científico, há uma região concentrada no Brasil, na qual se pode falar em modernização generalizada, que abrange os estados do sul, além de São Paulo, Rio de Janeiro e parcelas consideráveis do Mato Grosso do Sul, Goiás e Espírito Santo, enquanto que no resto do País essa modernização é seletiva.

O fato de que o espaço seja chamado a ter cada vez mais um conteúdo em ciência e técnica traz consigo outras conseqüências, como uma nova composição orgânica do espaço, pela incorporação mais ampla de capital constante ao território e a presença maior desse capital constante na instrumentalização do espaço, ao mesmo tempo em que se dão novas exigências quanto ao capital variável indispensável (instrumentos de produção, sementes selecionadas, fertilizantes adequados, pesticidas etc.) [...] (SANTOS, 2005, p. 44-45).

Nesse caso, Santos reforça aquilo que se vem tentando apontar ao longo deste texto, as condições materiais para interpretação da reforma urbana e de operacionalização dos instrumentos de planejamento e da gestão urbana em cada região do Brasil é bastante diverso uma vez que o processo de urbanização também foi muito diverso criando especificidades sócio-espaciais, até mesmo para o estabelecimento da questão urbana, como é o caso de Cametá na região amazônica, pois segundo Lefebvre:

[...] A industrialização, tendo exigências muito fortes (acumulação do capital, utilização de todos os recursos de um país, organização planificada estendendo a racionalidade empresarial ao conjunto de um país), leva a conseqüências políticas contraditórias: revoluções e autoritarismos. Ambos os processos atuando nos países ditos socialistas. Essas reformas e revoluções nascidas do processo de industrialização confundiram-se, caracterizando o período terminal. (LEFEBVRE, 1999, p. 49)

Considerando-se que as práticas sociais precisam de uma base material para se realizar e que estas práticas espacializam-se constantemente, podemos afirmar que as práticas tradicionais em Cametá estão espacializadas por meio dos monumentos, igrejas, casarões e outras formas espaciais que foram construídas em períodos históricos precedentes e cristalizaram-se na paisagem.



Foto 06 – IGREJA MATRIZ E O MONUMENTO DOS NOTÁVEIS: A torre da igreja matriz à beira-rio, fundindo-se com o mais alto busto do “Monumento dos Notáveis”, na também praça dos Notáveis da cidade Cametá, cultuando o heroísmo de alguns “homens da terra” (Foto: Júlia Veiga, outubro/2008)

No caso da área de investigação desta pesquisa é Trindade Jr. (2007) que tem uma importante contribuição, ao afirmar que:

Para a realidade do Baixo Tocantins, uma sub-região tradicionalmente ribeirinha, afetada apenas indiretamente pelas frentes de expansão econômica que tomaram corpo a partir da década de 1960, nos parece marcante a presença do modelo de urbanização tradicional, ainda que seja uma região situada entre dois grandes empreendimentos, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí (produção de energia elétrica) e o Complexo Albrás/Alunorte (produção de alumina e alumínio) (TRINDADE JR., 2005, p. 03)

Nesse caso o autor afirma que uma cidade tradicional pode ser identificada segundo um modelo de urbanização tradicional que se estende desde a chegada dos europeus aqui na região até meados do século XX, quando a Amazônia passa por um intenso processo de modernização que reorienta a forma de urbanização tanto em seus aspectos infra-estruturais quanto em sua lógica de localização e que desloca da margem dos rios para próximo dos principais eixos de circulação terrestre. Tal processo não atingiu a região como um todo, reforçando, deste modo, as diferenças regionais, tanto em seu sistema de objetos quanto em seu sistema de ações.

O padrão de ocupação vinculado aos rios é o mais antigo, e está associado à natureza extrativista das atividades econômicas praticadas na Amazônia durante séculos, as cidades que apoiaram ciclos econômicos (extração de ervas do sertão, de borracha ou madeira), prosperavam na medida em que funcionavam como entrepostos comerciais, em geral localizadas nas calhas dos rios mais importantes (ex: Negro, Amazonas, Tapajós, Tocantins), onde a atividade portuária e a concentração das casas de aviamento indicavam a extensão de seus *hinterlands*, até que fossem construídas novas rodovias. Deste conjunto fazem parte as cidades históricas, tais como Cametá, Santarém, Belém, todas com mais de 300 anos de existência (CARDOSO; LIMA, 2006, p. 66-67).

Rocha (2002) aponta as transformações ocorridas no padrão de ocupação urbana da Amazônia a partir da implantação dos grandes projetos.

A produção do espaço urbano na Amazônia nas últimas três décadas vincula-se estreitamente às políticas de modernização, de ocupação e de povoamento regional. Tais políticas induziram ao surgimento de cidades com espaços e tempos diferentes da realidade até então vivida na região. [...] (ROCHA, 2002, p. 95).

Assim, segundo Lefebvre, a cidade (a forma, ou sistema de objetos) é anterior ao urbano (o conteúdo e processo ou sistema de ações), isso significa dizer que a urbanização do território não está necessariamente ligada à urbanização da sociedade, ou seja, o fato de se apropriar de terrenos com características tipicamente rurais para torná-los terrenos tipicamente urbanos, não faz desaparecer desse espaço o modo de vida rural até então predominante e essa é uma característica muito marcante na cidade de Cametá, além da forte relação que se apresenta entre a população e a floresta, outra característica, apontada por Becker (1990), como definidora de uma cidade tradicional.

### 3.2.2. O poder local na Amazônia

Originalmente a atribuição de poderes aos governos municipais tem como objetivo a democratização do planejamento e da gestão, uma vez que, desta maneira, o governo estaria mais próximo da sociedade civil e da iniciativa privada, podendo com eles compartilhar poder. Entretanto, o poder local na Amazônia está fortemente relacionado a práticas tradicionais, das quais, tanto o Estado quanto a sociedade civil ainda não conseguiram

se libertar. Assim, a forma de expressão do poder local está relacionada às condições históricas dadas.

Nas regiões de fronteira, principalmente a tecno-econômica, a diversidade de atores sociais e conseqüentemente de apropriação do espaço gera uma organização do poder local fortemente relacionada a conflitos de territorialidade, o que exige do poder público uma maior capacidade de gestão do território para que os conflitos não ameacem a governabilidade, pois, segundo Santos (2005, p. ), “[...] o espaço se torna mais articulado às relações funcionais, e mais desarticulado quanto ao comando local das ações que nele se exercem.”

Já nas regiões mais tradicionais, ou seja, naquelas em que a modernização do território ainda não se faz tão presente e que não manifestam fatores de atração de imigrantes de outras cidades ou mesmo de outros estados ou regiões brasileiras, há o predomínio de uma população endógena que em geral, a diversidade de interesses que possa existir não tem manifestado conflitos muito significativos, nesse caso, a gestão se torna uma tarefa menos árdua, pois a definição das prioridades dos investimentos públicos não se dá a partir de um cenário muito conflituoso.

De acordo com Giddens (2000), o tradicional, tanto quanto o moderno, incorpora poder, sendo que aquele é mais difícil de ser rompido por apresentar-se como única opção plausível, o que impede a cogitação de alternativas, ou seja, o poder que se exerce a partir de práticas tradicionais apresenta-se bastante rígido. Não que o moderno não se apresente inflexível, mas, no caso do moderno, há sempre a busca pelo novo de acordo com as condições presentes; posto que no tradicional essa possibilidade é mais remota e isso reflete inclusive na possibilidade de ascensão de integrantes das classes sociais subalternizadas, ao poder.

A mobilidade social de pendia de muitos fatores, mas tornava-se mais fácil quando se deixava para trás o local de origem e se assumia a condição de migrante em outro lugar. Era mais fácil aceitar a ascensão de alguém que não se sabia exatamente de onde vinha do que do desfavorecido local (CARDOSO; LIMA, 2006, p. 58).

Giddens também discorre sobre a modernidade que se refere às instituições públicas, isto é, governo e economia. Nesse caso uma das manifestações da modernidade institucional seria a racionalidade administrativa por meio da otimização dos custos, tendo como norte o planejamento, que é uma das práticas típicas da modernidade. Contrariamente,

as práticas tradicionais, para atender às necessidades individuais de grupos ou famílias tradicionais num determinado patamar de poder fazem uso da máquina pública para absorver mão-de-obra nem sempre qualificada e muito menos necessária, provocando uma falência dos cofres públicos. Tal prática esvazia a possibilidade de se investir em equipamentos públicos que seriam utilizados pela coletividade, descumprindo o princípio da função social da cidade.

Assim, não somente o moderno cria a segregação sócio-espacial como também o tradicional, pois separa os que podem ser incluídos dentro de uma tradição e os que não podem, por meio de uma ideologia, assim como a modernidade. Mas o moderno oferece alternativa, embora limitada, enquanto que o tradicional não, pois, em nome da tradição, as relações de poder pré-existentes devem permanecer, ou seja, existem os que dominam, conhecem, controlam e os que são dominados, conhecidos e controlados e que não têm muitas alternativas de mudar de condição.

Desse modo, o poder local nas cidades tradicionais da Amazônia, como é o caso de Cametá, apresenta uma característica que está um pouco distante da modernidade administrativa, enquadrando-se no tipo de urbanização que não prioriza, necessariamente, o desenvolvimento econômico, como é o caso das cidades mais modernas que tiveram sua origem ou foram revigoradas a partir dos grandes projetos e frentes de expansão na Amazônia. Apresenta, portanto, características pertinentes a um modelo de urbanização brasileira predominante até 1940. De acordo com Santos (2005).

A urbanização brasileira conhece, nitidamente, dois grandes regimes, ao longo das diferentes periodizações que se proponham. Após os anos 1940-1950, os nexos econômicos ganham enorme relevo, e impõem-se às dinâmicas urbanas na totalidade do território, [...] e, antes desse momento, o papel das funções administrativas tem, na maior parte dos Estados, uma significação preponderante (SANTOS, 2005, p. 27):

Dessa maneira, até mesmo a prática do planejamento, explicitamente, não é notada, uma vez que esta surge concomitantemente ao desenvolvimento econômico, relacionado à expansão do capitalismo financeiro nas décadas de 1950/1960, ou seja, após a Segunda Guerra Mundial.

Outro aspecto importante a ser destacado, e que se refere aos três tipos de cidades apresentadas por Lefebvre (1999), a saber, a cidade comercial, a cidade política e a cidade urbano-industrial, é que Cametá, encontra-se na condição de uma cidade política, pois ainda se encontra fortemente enraizada, tanto em seus aspectos políticos quanto econômicos e



culturais com a preservação de valores tradicionais.

[...] A cidade política ainda não é o 'urbano'. Apenas seu pressentimento. Todavia, em que pese o fato de a cidade política encontrar-se tão enraizada quanto às comunidades camponesas e fortemente marcada por essa circunvizinhança, a divisão (fundamental) do trabalho entre os dois fragmentos da sociedade já tomou forma [...] (LEFEBVRE, 1999, p. 41).

Finalmente, identificando outra importante contribuição de Lefebvre (1999), resgata-se aqui novamente os marcos necessários para o florescimento da questão urbana. Em outros termos, o questionamento dos problemas que existem no espaço urbano serve como ponto de partida para a inversão de prioridades, tendo como eixo central a alteração do poder local. Este colocaria a sociedade civil como protagonista na definição das prioridades dos investimentos públicos, equilibrando, desse modo, a distribuição do poder local que até então vem sendo exercido efetivamente pelas mesmas figuras políticas, que estão ali para atender aos interesses de um segmento social específico.

[...] O pensamento urbanístico (não estamos dizendo o urbanismo), isto é, a reflexão a cerca da sociedade urbana, reúne os dados estabelecidos e separados pela história. Sua fonte, sua origem, seu ponto forte não se encontram mais na empresa. Ele não pode colocar-se senão do ponto de vista do encontro, da simultaneidade, da reunião, ou seja, dos traços específicos da forma urbana. [...] Ele recupera os conceitos centrais da realidade anterior para restituí-los num contexto ampliado: formas, funções estruturas urbanas. [...]. (LEFEBVRE, 1999, p. 44).

No caso de Cametá, já se percebe certa mudança de mentalidade, de postura, diante dos anseios por mudanças, quando nas eleições de 2000, foi eleito um candidato do Partido dos Trabalhadores e que foge ao perfil dos gestores oriundos de famílias tradicionais do Município. E, atualmente, há quatro vereadores do mesmo partido na câmara municipal. Embora tenham sido eleitos por suas entidades de base dentro dos movimentos sociais, isso demonstra que existe alguma consciência de classe, principalmente entre a classe de trabalhadores rurais.

**QUADRO 03. OS GESTORES MUNICIPAIS DE CAMETÁ DE 1985 a 2008.**

Período	Nome do Prefeito	Partido político	Genealogia das famílias
1985-1988	José Valdoli <b>Filqueira Valente</b>	PDS atualmente PP	Originário de uma família de comerciante (varejista e atacadista) e de grandes proprietários de terras. Nasceu na localidade de Panité, comunidade rural de Pacovatuba. Estudou colégio Nossa Senhora Auxiliadora na cidade Cametá. Entrou para a política

Dilemas do Planejamento e da Gestão Municipal na Amazônia Ribeirinha: uma análise do caso de Cametá à luz do ideário da Reforma Urbana e do Estatuto da Cidade.

			em 1974, como vereador (quando já era professor). Foi vice-prefeito na gestão do Sr. Alberto Mória Mocbel.
1989-1992	Milton dos Santos <b>Peres</b>	PDS atualmente PP	Uma das famílias mais tradicional de Cametá. Existe, inclusive, a residência dos Peres, na Praça dos Notáveis, evidenciando o seu lugar social e o seu lugar geográfico, no espaço da cidade.
1993-1996	João de Jesus <b>Francês Medeiros</b>	PMDB	Pertence a duas famílias notáveis de origens diferentes. A família Francês, de origem européia que adquiriu muitas propriedades de terras na comunidade de Turema e também trabalhava no ramo do comércio. Já a família Medeiros, teve origem na Comunidade rural do Turema, no Município de Cametá e trabalhava no ramo do comércio varejista e atacadista.
1997-2000	Emanuel <b>Cunha</b>	PSDB	Originou-se do encontro entre uma cametaense da comunidade do Rio Juba, de família tradicional e de um cearense que exerceu a profissão de dentista. Em sua essência faz parte de uma família de profissionais liberais.
2001-2004	José Rodrigues Quaresma	PT	Originou-se de família de trabalhadores rurais das proximidades de Comunidade de Mupi Torrão, o Tauajó, no município de Cametá, foi professor, iniciou sua militância política no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá.
2005-2008	José Valdoli <b>Filqueira Valente</b>	DEM antigo PFL	Originário de uma família de comerciante (varejista e atacadista) e de grandes proprietários de terras. Nasceu na localidade de Panité, comunidade rural de Pacovatuba. Estudou colégio Nossa Senhora Auxiliadora na cidade Cametá. Entrou para a política em 1974, como vereador (quando já era professor). Foi vice-prefeito na gestão do Sr. Alberto Mória Mocbel.

Fonte: CAMETÁ (2008)

Organização: Maria Júlia Veiga da Silva

O quadro acima evidencia a alternância de gestores provenientes de famílias que compõem uma certa elite local e que conseqüentemente detêm o poder local, como se fossem seus verdadeiros guardiões, havendo uma única exceção no caso das eleições de 2000, na qual foi eleito um prefeito cujo sobrenome não está associado a esses políticos tradicionais.

### 3.2.3. As formas convencionais de planejamento e de gestão nas cidades tradicionais

A proposta de valorização do poder local em uma cidade/município, na qual as estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais apresentam características de tempos passados da história da Amazônia de maneira muito expressiva, possibilita a construção de um campo fértil para o (re) aparecimento de antigas práticas políticas extremamente nocivas ao planejamento e à gestão democrática, abrindo precedência para a proliferação de formas convencionais de planejamento e gestão.

Para o caso de Cametá, o coordenador da equipe que elaborou o Plano Diretor

Municipal, percebeu nas falas de pessoas ligadas ao poder público municipal, certa confusão em torno do entendimento do que seja o planejamento, além de ter identificado a utilização da ideologia do planejamento conduzido pelo pensamento neoliberal, que reflete o descomprometimento com a classe trabalhadora.

Depois que a gente acabou o plano, a gente tinha que fazer uns cursos e eu acabei ficando muito em contato com aquele rapaz de lá. E nisso eu comecei a perceber uma coisa interessante, que o planejamento, a concepção de planejamento dentro do Município, ela é muito equivocada. Ele não sabe bem se o que ele está pensando é estratégico ou se o que ele está pensando é operacional. Então quando a gente fala em planejamento fica uma coisa indefinida [...]. O momento em que a reforma urbana e a sustentabilidade vêm, é o momento do neoliberalismo. Então é impressionante como até lá essa dificuldade de discernimento da ideologia do planejamento está presente (José Júlio Ferreira Lima, arquiteto e urbanista, coordenador da equipe de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 22/07/2008).

É como se estivesse havendo um retorno ao coronelismo no sentido de que os governos municipais têm a possibilidade de estabelecer suas ações voltando-se aos interesses daqueles que melhor lhes convêm, deturpando em muito a proposta de democratização.

Isso se deve, principalmente, à dificuldade que as classes trabalhadoras (urbanas e rurais) têm de perceber o ponto de intersecção em suas causas que faria com que se atingisse uma visão de totalidade social, desvelando a desigualdade e, conseqüentemente a injustiça social na distribuição dos bens públicos.

O sistema tarifário do Município, bem como o institucional é arcaico, e isso nos leva a visualizar a ausência de um sistema de planejamento a longo prazo. A gestão, por sua vez, é colocada em prática como forma de resolver questões de maneira imediatista.

Entregar o poder a uma sociedade na qual existem guardiões da “ordem” e do “progresso” e uma sociedade que troca seus direitos por favores políticos significa abrir precedência a um campo fértil para a proliferação de práticas políticas que dificultam o planejamento e a gestão democráticos que seriam os eixos norteadores da política urbana proposta pelo Estatuto da Cidade. Essa situação foi percebida quando da elaboração do Plano Diretor Municipal:

[...] Então eu diria que existe uma relação de paternalismo, uma relação de clientelismo eleitoral que dificultou muito a participação. E isso eu atribuo a quê? A realmente o aspecto cultural, que está vinculado historicamente, não é? À formação histórica, social e econômica do País, de um País colonizado,

de um País que não se tem os direitos como sendo o centro da sua vida, mas sim essa relação de favorecimento, de clientelismo, de paternalismo que, pra mim, foi assim extremamente difícil de tentar trabalhar naquele momento em termos de participação social (Vera Lúcia Gomes, assistente social da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Uma leitura atenta do espaço das contradições, inerente à sociedade capitalista, pode contribuir para que o ser humano reconheça a sua condição social no conjunto da sociedade. Mas, no caso de Cametá, isso ainda não ocorre, porque o urbano, conforme é identificado teoricamente por Lefebvre (1999), ainda se constitui um campo cego, ou seja, um campo que não se vê ou não se quer vê, em sua complexidade, simultaneidade e, principalmente, contradição.

A cultura política conservadora que se construiu no Brasil ao longo de muitos anos ainda permanece bastante resistente na população desse Município, especialmente da população que vive na cidade, onde a organização da sociedade civil é muito incipiente, havendo pouco interesse da sociedade com as questões relacionadas ao direito de cidadania, permanecendo práticas políticas de cunho clientelista e assistencialista que dificultam a implementação do planejamento e da gestão como atividade técnica e política (SOUZA, 2002).

O poder público de Cametá não tem se apropriado nem do planejamento estratégico para garantir o crescimento econômico, até mesmo porque não é marcante a presença de grandes indústrias que poderiam exigir uma maior tecnificação do território, o que implicaria na má distribuição dos recursos públicos e no conseqüente aprofundamento da segregação sócio-espacial.

No Município, a segregação sócio-espacial é produzida, principalmente, em função de investimentos públicos precários por quase todo o conjunto do território. As últimas mais importantes obras que foram implementadas na sede municipal datam do final da década de 1990 e se restringiram à área central da mesma.

De acordo com Demo (2001), o político refere-se ao poder. Isso significa dizer a exemplo de uma cidade que tem sua funcionalidade relacionada ao desenvolvimento econômico, como é o caso das cidades que foram incorporadas nos circuitos mais dinâmicos da economia da região amazônica a partir da década de 1960/1970, nas cidades mais tradicionais também existe uma disputa pelo poder, relacionado à política, ou seja, disputa por cargos e posição política privilegiada que acabam tornando secundários os interesses

coletivos.

A situação de disputa pelo poder, a partir de outros mecanismos que não sejam estritamente os econômicos, foi identificada também pela equipe elaboradora do Plano Diretor de Cametá, pois, de acordo com Lima:

No caso de Cametá, essa é a minha visão, é o maior Município, mais difícil, tanto pela extensão territorial, como pela trajetória política de lá, porque é interessante tu veres que a igreja, as famílias de uma certa elite local, elas têm um poder no Município e nas vilas. É interessante que isso é distribuído, o poder, tu podes até mapear as influências. Eu acho que isso é muito próprio de Cametá (José Júlio Ferreira Lima, arquiteto e urbanista, coordenador da equipe de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 22/07/2008).

Portanto, diferentemente das cidades e/ou municípios da Amazônia que passaram por um processo de valorização econômica, de apropriação do território pelos grandes projetos e de urbanização intensa e onde a prática do planejamento estratégico é predominante, nas cidades tradicionais, a prática de planejamento tradicional é mais freqüente, estando este voltado à realização de planos de governo (quando estes existem) e dificilmente um novo gestor dá prosseguimento ao que foi feito pelo gestor anterior. Isto gera uma descontinuidade e dificulta a geração de um projeto de sociedade participativa.

Tal forma de planejar e gerir o território, decerto, inviabiliza o que é proposto pela reforma urbana por meio do Estatuto da Cidade, pois provoca constantes desperdícios de recursos públicos, pela presença de obras inacabadas, tanto do ponto de vista do capital material, isto é, dos equipamentos públicos, quanto do ponto de vista do capital social, ou seja, a produção da cidadania plena.

#### **4. DILEMAS DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO URBANA EM CAMETÁ À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE**

##### **4.1. O IDEÁRIO DA REFORMA URBANA E AS PREMISSAS DA FUNÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO**

O Estatuto da Cidade apresenta uma íntima relação com o ideário da reforma urbana e é essa relação que se procura estabelecer nessa sessão do trabalho. Entende-se que o Estatuto da Cidade pode ser qualificado como um instrumento de coordenação da política urbana brasileira e, por conseguinte, um instrumento que deve ser incorporado no planejamento e na gestão urbana em nível municipal, operacionalizando, dessa forma, os princípios da reforma urbana, manifesto no referido Estatuto.

Mas é preciso ainda ressaltar que o MNRU, assim como os demais movimentos sociais no Brasil, é a manifestação de certa consciência espacial, pois, principalmente no que se refere à questão urbana, as condições precárias em que a população mais pobre vivia e vive, serviram de inspiração para o estabelecimento desses movimentos. Não é fortuito o fato de o MNRU ter sido mais forte nas grandes cidades, especialmente, nas capitais brasileiras, nas quais já não havia mais como manter os problemas urbanos como um campo cego.

As desigualdades sociais geradas pelo processo de urbanização espoliativo organizam a percepção dos conflitos sociais na cidade, bem como orientam a formulação das propostas de intervenção no âmbito da distribuição dos custos e dos benefícios da urbanização. As desigualdades sociais na cidade seriam o produto de dois processos: a exploração da força de trabalho e a espoliação urbana (RIBEIRO, 1994, p. 273).

Dessa maneira, trabalha-se com a idéia de que a percepção dos problemas sócio-espaciais gerados a partir da urbanização espoliativa, geradora e mantenedora das desigualdades sociais, forneceu os elementos necessários à sistematização das reivindicações por cidades que priorizassem a justiça social e a qualidade de vida.

##### **4.1.1. O ideário da reforma urbana**

Conforme destaca Ribeiro (1995, p. 112), “a agenda da reforma urbana sistematiza um conjunto de propostas em debate entre os técnicos progressistas desde o início

da década de 1960, quando se realizou o famoso Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana. [...]”

Somente a partir de meados da década de 1980 esse movimento começou a se fazer sentir com muito mais expressividade e sistematização em boa parte do Brasil.

[...] Somente nos anos 80, após o início do processo de “abertura” lenta e gradual do regime, o debate em torno do assunto seria retomado, desta feita dando lugar à construção de um verdadeiro ideário, ou seja, de um conjunto estruturado de idéias a respeito da natureza e dos meios de promoção da reforma urbana (SOUZA, 2005, p. 118).

Nesse sentido, pode-se perceber que os primeiros rumores de propostas de mudança na forma de planejamento e gestão da cidade de meados da década de 1950 e início da década de 1960 não chegaram a se constituir em um ideário, mas apenas em propostas muito fragmentadas e pouco sistematizadas. Sobre a sistematização desse ideário, Ribeiro (1995) também faz considerações:

[...] projeto que ganha forma e conteúdo na segunda metade dos anos 80 e sistematiza para o plano da cidade três principais pontos da agenda reformista surgida com o fim do regime militar: democratização do Estado, redistribuição da riqueza e o desequilíbrio ambiental (RIBEIRO, 1995, p. 109)

Mesmo nessa retomada mais efetiva, as primeiras intervenções no sentido de provocar mudanças positivas, na forma de planejar a cidade para as camadas sociais mais pobres, não se fez sentir da forma como se esperava.

Num primeiro momento [1980], surge uma plataforma de transição em razão da crise da política social conservadora: ‘Resgate da Dívida Social’. Essa agenda centrava-se no objetivo da democratização como fundamento de uma nova política social, formulada com base no diagnóstico das desigualdades sociais como produto da concentração da riqueza e das políticas distorcidas, ineficientes e fragmentadas (RIBEIRO, 1995, p. 110).

Entretanto, nesse primeiro momento, não foram estabelecidas mudanças estruturais nos esquemas de planejamento e gestão, mas apenas propostas e soluções paliativas e imediatistas que jamais conseguiriam resolver os problemas sociais e políticos que assolavam a sociedade brasileira. “[...] Apenas foram implementados programas assistencialistas e clientelísticos, com exceções nas áreas da saúde, com a implementação do

Sistema Único de Saúde em 1987” (RIBEIRO, 1995, p. 111).

Para dar maior suporte ao MNRU foram criados fóruns regionais e locais no Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Também foram realizadas quatro reuniões nacionais que congregaram técnicos de ONG’s e centros de pesquisas envolvidos com a questão urbana e representantes de movimentos sociais e sindicatos. “Em 1992, o MNRU consegue incluir o tema da reforma urbana na agenda do Fórum Global e realiza uma bem-sucedida reunião internacional” (RIBEIRO, 1995, p. 113).

Daí conclui-se que o ideário da reforma urbana congrega aspirações provenientes das regiões brasileiras que participaram mais ativamente do movimento e nas quais os problemas sociais urbanos se faziam mais evidentes por apresentarem um processo de urbanização mais consolidado, ignorando, de certo modo, as aspirações de outras regiões em que tal movimento ainda não se fazia sentir efetivamente.

Na década de 1990, por fim, o ideário da reforma urbana sofreu certa cisão entre dois grupos: os tecnocratas (técnicos de prefeituras ou ligados a ONGs) e os ativismos microlocais (favelas e bairros formais).

No transcurso da década de 90 houve, se não propriamente uma cisão do movimento em duas vertentes distintas, ao menos uma diferenciação ainda mais clara entre dois ambientes: de um lado, o ambiente dos técnicos de prefeituras ou vinculados a ONGs, em boa medida alimentados pelas reflexões de um conjunto relativamente pequeno de professores e pesquisadores baseados, sobretudo, em algumas universidades do eixo São Paulo-Rio de Janeiro; de outro lado, o ambiente dos ativismos microlocais (favelas e bairros formais) e suas federações, ambiente esse politicamente cada vez mais debilitado em comparação com a década precedente. [...] (SOUZA, 2006, p. 223).

De acordo com Ribeiro (1995), as teses centrais do movimento da reforma urbana são gestão democrática e participativa da cidade; distribuição da renda urbana e da terra na cidade, de maneira a quebrar a dinâmica da espoliação urbana; inversão de prioridade na alocação de recursos públicos e universalização do direito urbano, isto é, acesso aos serviços e equipamentos coletivos.

Conforme Souza (2005), o objetivo geral da reforma urbana, em seu sentido mais recente, é o de promover um desenvolvimento urbano autêntico. Para Souza (2002), o desenvolvimento urbano autêntico é identificado num contexto mais teórico como desenvolvimento sócio-espacial, o qual pode ser notado e alcançado a partir do momento em que se constata maior justiça social e melhorias na qualidade de vida da população, para os



quais a concessão e/ou conquista da autonomia individual e coletiva torna-se condição imprescindível.

A necessidade de participação popular no planejamento e na gestão, segundo Souza (2005, p. 117) justifica-se pelo fato de que “o Estado possui limitações intrínsecas enquanto promotor da justiça social, pelo menos em última análise.” Esta (a justiça social) constitui-se um dos elementos primordiais do desenvolvimento sócio-espacial, proposto por Souza (2002). Na concepção desse autor, o desenvolvimento sócio-espacial, tem como condição essencial a valorização da autonomia individual e coletiva que, em sua formulação, assume o papel de parâmetro subordinador. Nesse caso, quais seriam então os parâmetros subordinados a ele?

Souza (2002) divide os parâmetros subordinados em duas categorias: os parâmetros subordinados gerais e os parâmetros subordinados particulares. Os parâmetros subordinados particulares são básicos para o alcance e análise do desenvolvimento sócio-espacial e correspondem à satisfação das necessidades individuais, que se referem à educação, saúde e moradia. Esses parâmetros subordinados particulares estão agrupados por sua vez num dos *parâmetros subordinados gerais*, que é *a qualidade de vida*. Outros parâmetros subordinados particulares são o nível de segregação residencial, o grau de desigualdade sócio-econômica e o grau de oportunidade para a participação cidadã direta. Esses parâmetros subordinados particulares estão relacionados a um outro *parâmetro subordinado geral*, que é *a justiça social*.

Nesse sentido, fica muito evidente que a justiça social só pode ser alcançada a partir do momento em que haja um envolvimento maior da população nas decisões. A melhoria na qualidade de vida pressupõe a satisfação das necessidades individuais, que, para serem efetivas, precisam de uma melhor distribuição dos equipamentos públicos pelo espaço urbano; ação esta que dificilmente será implementada por um Estado que, embora represente em primeira instância o interesse público, em muitos casos, na verdade, está agindo em prol de determinados grupos ou classes sociais.

Assim, percebe-se que, de acordo com os princípios que norteiam o ideário da reforma urbana, deve-se valorizar a sociedade como agente produtor do espaço. Entretanto, dentro da cultura política que se estabeleceu no Brasil ao longo da sua história política, há certa resistência em aceitar que a sociedade civil organizada possa ser valorizada no processo de planejamento e gestão das cidades.

Desse modo, o ideário da reforma urbana almeja mudanças profundas no aspecto

físico do espaço e também no seio da sociedade. É por isso que se adota aqui uma análise do espaço como produto e condição social, uma vez que espaço e sociedade são indissociáveis. Sobre isso, Souza (2005) fala com muita propriedade:

A Reforma Urbana [...] não se circunscreve a uma remodelagem do espaço físico. Ela é uma reforma social estrutural, com uma muito forte dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social (SOUZA, 2005, p. 112).

Ao apresentar os objetivos específicos da reforma urbana, esse mesmo autor deixa mais claro que a mesma prevê maior justiça social e qualidade de vida, especialmente da população mais pobre. Os objetivos específicos da reforma urbana são coibir a especulação imobiliária; reduzir o nível de disparidade sócio-econômico e espacial intra-urbana; democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano (SOUZA, 2005).

Os objetivos auxiliares do segundo objetivo específico são garantir segurança jurídica para as populações residentes em espaços carentes; estabelecer a regularização fundiária; e gerar emprego e renda para os pobres urbanos (SOUZA, 2005).

Em um movimento cheio de altos e baixos e de disseminação muito desigual no seio da sociedade civil, entre os governos e os técnicos em planejamento, mesmo hoje impõe-se um grande desafio, a ampla divulgação desse ideário.

[...] Até hoje, aliás, a bandeira da “reforma urbana” ainda é muito pouco conhecida da opinião pública brasileira, e mesmo entre intelectuais ela não é moeda corrente, a não ser em certos nichos de discussão mais específicos. É preciso cuidar para difundir muito mais o ideário da reforma urbana. [...] (SOUZA, 2005, p. 121).

Desse modo, fica muito evidente que a condição essencial para o estímulo à população no envolvimento no planejamento e na gestão das cidades para tornar efetivas e práticas as diretrizes propostas no Estatuto da Cidade, que emanam em grande parte das reivindicações elaboradas por esse movimento, ainda não chega a se fazer sentir em todos os recantos do espaço brasileiro. Naqueles lugares em que certa consciência espacial ainda não se faz presente, os movimentos por reformas ainda estão longe de acontecer.

O MNRU no Brasil tem uma relação estreita com a situação política, econômica e social pela qual passava a sociedade mundial, de um modo geral, e a sociedade brasileira, particularmente. Desse modo, vale ressaltar, antes de tratar especificamente do Estatuto da

Cidade, que foi aprovado em 2001, como um instrumento de coordenação da política urbana brasileira, identificar outras tentativas de implementação do planejamento compreensivo<sup>9</sup>.

A primeira experiência, em nível federal, de planejamento urbano foi o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que fracassou devido à ausência de melhor controle sobre os recursos financeiros e/ou políticos (AZEVEDO, 1994). Isso reforça a idéia de que o controle em um nível macro torna-se mais difícil, além de não possibilitar uma maior correspondência entre aquilo que é pensado pelos planejadores e as necessidades reais da população que será alvo das intervenções.

Além disso, o governo federal não conseguiu estabelecer um planejamento integrador entre as diversas agências que trabalhavam com alguma das dimensões do espaço urbano, e por conta disso, não conseguiu ultrapassar os limites infra-estruturais e atingir outras necessidades sociais, como aquelas relacionadas com a melhoria na qualidade de vida da população, que envolve saúde, educação, valorização cultural etc.

A orientação imprimida pelo governo federal à máquina burocrática estatal na direção de uma racionalidade econômico-administrativa de cunho empresarial a partir de 1964, cristalizou um enfoque setorialista nas diversas agências públicas de vocação urbana, isto significa que mesmo a presença atuante do governo federal nas atividades urbanas não possibilitou o surgimento de uma política urbana integrada (CINTRA *apud* AZEVEDO, 1994, p. 252).

Diante da situação de descrédito das políticas compreensivas imprimidas pelo governo federal para com as necessidades sociais e da pressão, proveniente dos movimentos sociais, o governo federal e os governos estaduais não mais conseguiram conformar em suas ações modalidades de políticas compreensivas: “pode-se dizer que, ao final da década de 70, tanto o governo federal quanto a maioria dos governos estaduais começaram a apresentar sinais de abandono das tentativas compreensivas, globalizantes e integradas de planejamento” (AZEVEDO, 1994, p. 254).

Outras tentativas de promoção de uma política nacional de desenvolvimento urbano no Brasil, apontadas por Azevedo (1994), são representadas pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas, criada pelo Decreto nº 74.156 de 6 de junho de 1974, que, posteriormente, se tornou Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Mas, segundo o próprio Azevedo (1994), estas agências estavam com sua atenção mais voltada

---

<sup>9</sup> É uma proposta de planejamento que propõe diretrizes e instrumentos generalizantes, para que estes possam ser aplicados nas mais diversas realidades, o que na verdade não é possível.

para as grandes e médias cidades.

De acordo ainda com Azevedo (1994), o CNDU procurou, via estímulo aos planejamentos locais integrados, direcionar o ordenamento da rede urbana do País e o fortalecimento das cidades médias. Isso evidencia, desde meados da década de 1970, certa valorização do planejamento e da gestão local no remodelamento do espaço regional e nacional.

Pensa-se que essa modalidade de planejamento compreensivo dos anos 1970, terminava reforçando as desigualdades regionais pela via do planejamento urbano, que promovia o aprofundamento das desigualdades de desenvolvimento entre as cidades brasileiras.

A criação de Lei nº 10.257/2001 ou Estatuto da Cidade, que veio regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal, definindo diretrizes nacionais para as políticas de desenvolvimento urbano, prevê como competência e/ou atribuição do governo federal, o estabelecimento de leis nacionais de política urbana, evidenciando, desse modo, que o Estatuto da Cidade, embora seja uma lei inovadora, inspirada em reivindicações de movimentos sociais urbanos, não deixa de apresentar um teor de política urbana compreensiva. Em que, então, ela se diferencia das outras formas de planejamento urbano compreensivo, tão valorizado e questionado em décadas anteriores?

A grande novidade que podemos identificar nessa nova forma de planejamento para as cidades é a possibilidade aberta de se adequar suas diretrizes às peculiaridades dos diferentes municípios brasileiros e também o conteúdo de tal lei que aglomera propostas provenientes de reivindicações populares, mas que também não deixa de articular os anseios de uma economia globalizada.

O MNRU, que se alastrava pelo País em meados da década de 1980, como expressão de anseios nacionais clamando por cidades mais justas, e as pressões internacionais, reivindicando cidades mais competitivas – que seriam constituídas segundo a sua capacidade de fluidez –, influenciaram bastante na institucionalização de novas formas de planejamento e gestão para as cidades, através dos já citados artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira de 1988.

Houve, assim, uma descentralização ou municipalização da competência de regulação da propriedade imobiliária urbana, criando as possibilidades de maior controle por parte dos governos locais sobre os problemas urbanos nesse sentido.

A tentativa de institucionalização dos ideais almejados pelo MNRU e os anseios

do capital internacional, cria nos governos locais, a partir da descentralização financeira e das decisões intergovernamental, um paradoxo na busca do efetivo desempenho da função social da cidade. “[...] Nestes novos tempos de revolução tecnológica, de globalização de mercados, de volatilização da produção e de crise fiscal permanente, colocar-se-ia aos governantes a dramática escolha entre eficácia e justiça social [...]” (RIBEIRO, 1995, p. 107-108).

A reforma urbana, institucionalizada no Estatuto da Cidade, não pode prescindir de uma reforma ampla e de transformações profundas nas instituições e também no aparato legal, sem os quais as organizações sociais ficam sem possibilidades de participar efetivamente do planejamento e da gestão das cidades. O direito urbano continua restrito a uns poucos segmentos sociais e dessa maneira a desigualdade social só tende a se aprofundar ainda mais, ou seja, é preciso que haja uma reengenharia institucional e, ao mesmo tempo, mudanças profundas na cultura política que se instalou no País. E foram bastante positivos os resultados obtidos em cidades cuja reengenharia institucional ocorreu.

[...] a reforma institucional-jurídica dos municípios implantou as condições de um novo modelo de planejamento e gestão, baseado na universalização do direito urbano, na gestão democrática da cidade e na redistributividade dos ônus e custos da urbanização. [...]. (RIBEIRO, 1995, p. 139).

O zoneamento urbano é um importante instrumento para garantir a utilização adequada do solo urbano, além de criar barreiras impeditivas de especulação imobiliária, degradação ambiental e subutilização ou não-utilização da propriedade urbana.

Dentro dessa discussão cabe entender em que sentido a cidade cumpre a sua função social. Souza (2005) aponta para a premissa de que há uma necessidade de estabelecer uma clara diferença entre dois conceitos que se referem ao solo urbano: o direito de construir e o direito de propriedade. O direito de propriedade ao qual o cidadão fazer jus não lhe dará o direito de manter o terreno sem desempenhar uma função social. No caso, seria principalmente a função de moradia e de reprodução dos cidadãos urbanos. Sobre isso, Ribeiro (1995) esclarece melhor:

[...] a Constituição Federal introduziu a moderna concepção da propriedade privada imobiliária, quando vinculou a noção de função social ao uso que dela faz cada proprietário, ou seja, ao modo como são exercidas as faculdades e poderes decorrentes do direito de propriedade (RIBEIRO, 1995, p. 130).

A efetivação das funções sociais da cidade teria como forte aliada, no que se refere ao aparato financeiro, a criação do fundo municipal de desenvolvimento urbano, que teria como meio de arrecadação de recursos a aplicação de impostos e taxações, como o IPTU (Imposto predial e territorial urbano) progressivo no tempo<sup>10</sup> e a outorga onerosa do direito de construir (o solo criado)<sup>11</sup>. Nesse sentido, cabe a seguinte indagação: como ficaria então a situação naqueles municípios, como Cametá, onde as possibilidades de arrecadação através desses impostos e taxações não são adequadas? Essa é uma questão que precisa ser rediscutida, pois há casos de municípios, como os da Amazônia, em que essa possibilidade é quase nula, uma vez que a expansão urbana se dá no sentido horizontal e não vertical. Restaria a possibilidade do IPTU progressivo no tempo, mas para isso precisa haver uma verdadeira revolução institucional nos municípios que, na maior parte das vezes, não têm controle sobre o uso e a ocupação do solo urbano.

Um exemplo de intervenção que criaria as possibilidades de promoção da qualidade de vida está na política de habitação, mas que necessita de um fundo especial capaz de promover as condições necessárias para a sua implementação. Assim, “lançou-se mão de formas criativas de financiamento, com forte conteúdo redistributivo, especialmente com a adoção do solo criado e da transferência do direito de construir. [...]” (RIBEIRO, 1995, p. 136), mas tanto o solo criado quanto a transferência do direito de construir são mecanismos de arrecadação relacionados a uma realidade metropolitana, o que não geraria receitas nas pequenas cidades da Amazônia, no caso, pela inexistência de uma realidade espacial que propiciasse a sua realização.

Outro aspecto muito importante para a promoção do desenvolvimento urbano trazido pelo Estatuto da Cidade é a possibilidade de uma ampla participação da sociedade no

---

<sup>10</sup> É um dos instrumentos da política urbana, referente aos institutos tributários e financeiros. Foi concebido a partir do entendimento de que o direito de propriedade se diferencia do direito de construir. Dessa maneira, sua aplicação se dá nas situações em que a propriedade urbana não esteja cumprindo a sua função social. A propriedade urbana deixa de cumprir sua função social quando não está sendo utilizada ou meramente sub-utilizada. Sobre o terreno urbano não-utilizado ou sub-utilizado, aplica-se o IPTU progressivo no tempo, ou seja, com o passar dos anos a taxa sobre este vai aumentando progressivamente e caso seu proprietário não providencie alguma utilidade a ele, este estará sujeito a desapropriação com pagamento em títulos.

<sup>11</sup> Para a aplicação desse instrumento, primeiro são definidos coeficientes de aproveitamento para cada área da cidade. O proprietário de terreno urbano que ultrapassar o limite de aproveitamento definidos em lei estará sujeito ao pagamento da taxa referente ao solo criado. Esse instrumento relaciona-se à justa distribuição do ônus e do benefício da urbanização, uma vez que uma área densamente ocupada, como é o caso das regiões da cidade onde ocorre o processo de verticalização, há uma pressão maior sobre os equipamentos públicos da cidade. Desse modo, é necessária a compensação do ônus produzido pela expansão vertical da cidade.

planejamento e na gestão urbana. Entretanto, isso não anula o risco de manipulação e de que a participação da população nas decisões seja mascarada.

[...] Somente com o amadurecimento crítico-político da coletividade e sobre a base de uma postura eticamente consistente por parte dos intelectuais /cientistas é possível minimizar o risco de manipulação da vontade coletiva, risco esse, contudo, que - diga-se claramente - jamais será inteiramente eliminado (SOUZA, 2002, p. 81).

No caso da maioria das pequenas cidades da Amazônia, assim como na maioria das cidades brasileiras, a participação popular nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos quase não acontece, pois o planejamento ainda está fortemente relacionado às necessidades imediatas e individuais, comprometendo, dessa maneira, a possibilidade de uma autonomia coletiva, conformando-se com uma democracia representativa.

Nesse sentido, o conhecimento cotidiano que as pessoas têm de seu espaço de vivência, pode apresentar-se como uma importante fonte de organização social com o estabelecimento de propostas viáveis na elaboração de estratégias de desenvolvimento sócio-espacial por meio do planejamento democrático e participativo das cidades, desde que se valorize o potencial dos movimentos sociais, oferecendo-lhes condições propícias para o seu desenvolvimento, procurando considerar com mais seriedade o que eles propõem, sem deturpar suas idéias, como aconteceu com as aspirações do ideário da reforma urbana.

As dificuldades de operacionalização desse ideário se devem ao distanciamento com relação às idéias propostas pelos envolvidos no MNRU. É evidente que as propostas que constituíram o ideário da reforma urbana precisavam ser enquadradas – técnica e juridicamente – uma vez que aquele estava muito preocupado com a dimensão política do espaço urbano, entretanto, esse enquadramento deveria ser acompanhado mais de perto pelos movimentos sociais urbanos.

Como o MNRU concentrou-se e inspirou-se na realidade daquelas regiões que participaram mais ativamente dele, especialmente São Paulo, é necessário que haja um repensar à medida que se for implementando as proposições do Estatuto da Cidade (no qual foram incluídas proposições do MNRU) em realidades mais específicas, como é o caso da região amazônica. Tal concepção se faz necessária especialmente aos espaços que não foram incluídos nas formas de ocupação mais recente e não acompanharam o processo de modernização pelo qual determinadas áreas vêm passando, sob pena de estabelecer estratégias de desenvolvimento por meio de um planejamento e uma gestão limitada no sentido de

cumprir a função social da cidade nos moldes proposto pelo Estatuto da Cidade e muito bem traduzido por Souza (2002).

Mas, mesmo o fato de São Paulo ter-se constituído um centro difusor dos ideais da reforma urbana tem uma explicação sócio-espacial que deve ser resgatada. Como se sabe, a região de São Paulo constituiu-se um espaço “privilegiado” no processo de industrialização e de urbanização no Brasil, conseqüentemente, tornou-se, também, o espaço privilegiado para o florescimento das contradições sociais e dos problemas urbanos, especialmente, a segregação sócio-espacial, os quais serviram de inspiração para o estabelecimento dos ideais por reforma.

De todo modo, e apesar das limitações presentes no Estatuto da Cidade, é necessário que seus instrumentos de política urbana sejam implementados urgentemente nos municípios que se enquadram no conjunto para o qual é obrigatória a aplicação de seus instrumentos, sem perder de vista as especificidades sócio-espaciais de cada região e/ou município que apresentam temporalidades e espacialidades muito distintas daquelas identificadas na região Centro-Sul do Brasil, na qual o movimento pela reforma urbana foi mais expressivo.

Em suma, essas são algumas contribuições para a construção da trajetória do planejamento e da gestão urbana no Brasil que, atualmente, devido às pressões sociais e econômicas vem passando por profundas mudanças, migrando de um caráter conservador e setorialista para um caráter democrático e integrador. Cabe-nos entender as especificidades desse processo para o caso amazônico, uma vez que as cidades amazônicas apresentam muitas peculiaridades em relação às outras cidades brasileiras.

#### 4.2. PREMISSAS E INSTRUMENTOS DE REFORMA URBANA A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE.

O quadro 04 traduz, de maneira sintética, a estrutura do Estatuto da Cidade. Inicia-se com a apresentação das diretrizes, ou objetivos da política urbana, posteriormente são apresentados os instrumentos, dando-se atenção específica ao Plano Diretor e à gestão democrática da cidade. Estes, na verdade, são instrumentos definidos como orientadores do ordenamento, planejamento e gestão municipal, nos quais os demais instrumentos devem estar contidos ou relacionados.



**QUADRO 04. SINÓPSE DO ESTATUTO DA CIDADE (lei nº 10.257/2001 de 10 de julho de 2001)**

<b>Capítulos</b>	<b>Seções</b>
I – Diretrizes gerais	
II – Dos instrumentos da política urbana	I – Dos instrumentos em geral
	II – Do Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.
	III – Do IPTU progressivo no tempo
	IV – Da desapropriação com pagamento em títulos
	V – Da usucapião especial de imóvel urbano
	VI – Da concessão de uso para fins de moradia (todos os artigos desta seção foram vetados)
	VII – Do direito de superfície
	VIII – Do direito de preempção
	IX – Da outorga onerosa do direito de construir
	X – Das operações urbanas consorciadas
	XI – Da transferência do direito de construir
	XII – Do estudo de impacto de vizinhança.
III – Do Plano diretor	
IV – Da gestão democrática da Cidade.	
V – Disposições gerais.	

Fonte: BRASIL (2001)

Organização: Maria Júlia Veiga da Silva

A identificação dos instrumentos de reforma urbana presentes no Estatuto da Cidade revela um ideário de reforma urbana, voltado, eminentemente, para uma realidade metropolitana, uma vez que estes se relacionam melhor a espaços nos quais os imperativos econômicos são mais significativos e influenciam as decisões dos governos, mais do que a pura e simples necessidade de manter o *status quo* de um segmento social que se preocupa em manter a posição do nome de famílias tradicionais ao invés de criar situações favoráveis para a reprodução simples e ampliada do capital. Tal reprodução, no caso das grandes cidades, e no que se refere à questão da moradia e seu entorno, que é um dos pontos principais da reforma urbana concebida no Estatuto da Cidade, dá-se por meio da expansão do mercado imobiliário.

A expansão desse mercado e das outras atividades econômicas, além da escassez de serviços, em especial, a péssima qualidade do transporte coletivo nas grandes cidades brasileiras, tem contribuído para aumentar a segregação sócio-espacial, isso porque tanto a distância geográfica quanto a distância social são mais evidentes nestas.

Para a questão da moradia e o seu entorno destinada às classes subalternizadas das cidades brasileiras foram propostos instrumentos inovadores, como é o caso da outorga

onerosa do direito de construir, o IPTU progressivo no tempo, já que no espaço já é praticado desde há muito.

Ao analisar seus artigos identifica-se a pouca ênfase que se dá ao espaço rural, embora se identifique instrumentos que devem dar conta do planejamento e da gestão municipal, pois em momento algum menciona-se, enfaticamente, o espaço rural e, como a própria denominação sugere, o Estatuto deve dar conta dos problemas da cidade, como se esta se confundisse com o município, fato este completamente diferente do caso de Cametá.

Dessa maneira, a lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) pode ser interpretada, resumidamente, a partir de duas vertentes, as *diretrizes* que correspondem aos objetivos da política urbana e os *instrumentos* que correspondem aos meios pelos quais se pode alcançar os objetivos propostos. Nesse sentido, para este tópico o esforço é no sentido de procurar cruzá-las para, assim, identificar as premissas de planejamento e gestão urbanas.

Por meio da lei 10.257/2001 ou Estatuto da Cidade são definidas as diretrizes que devem nortear o ato de planejar e gerir as cidades brasileiras. Para tanto, esta, apropriando-se de muitas das propostas do MNRU, propõe instrumentos de planejamento e de gestão das cidades. São esses instrumentos que se pretende identificar nesta parte do trabalho.

Através de dezesseis incisos são definidas as diretrizes norteadoras da política urbana no Brasil, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Nesse aspecto, identifica-se uma certa contradição, pois o Estatuto da Cidade, como o próprio nome diz, é o instrumento norteador da política urbana, entretanto, deve dar conta do planejamento e da gestão municipal. Neste aspecto deve-se considerar que o mesmo está baseado na realidade de verdadeiras cidades-municípios. Nos municípios que inspiraram o MNRU as áreas rurais são insignificantes e, quando existem, apresentam uma forte integração e são fortemente influenciadas pela cidade. Essas características facilitam, de certo modo, a arrecadação que devem contribuir para a distribuição equitativa dos investimentos públicos no espaço para diminuir e/ou amenizar as distorções da urbanização brasileira que se deu por meio de uma modernização conservadora e dolorosa.

A maior parte dessas diretrizes está direta ou indiretamente relacionada umas com as outras. E, de um modo geral, pode-se dizer que a gestão democrática apresenta-se como um princípio norteador e facilitador para a realização das demais diretrizes. Ao mesmo tempo, apresenta-se como uma diretriz de difícil realização devido à cultura política conservadora que se apresenta na maior parte dos municípios brasileiros e que dificulta o protagonismo

popular no cenário das decisões políticas. É claro que tal situação não se faz presente no mesmo grau em todas as cidades brasileiras. No caso das cidades onde o MNRU foi intenso, existe uma parte da população brasileira capaz de fazer uma leitura espacial da realidade em que vive identificando os problemas existentes e elaborando propostas cabíveis para a resolução de tais problemas. Vale aqui ressaltar que embora em todas as cidades brasileiras o grande nó da problemática urbana seja a moradia e seu entorno, cada cidade vive esse problema de maneira diferente e as estratégias para resolvê-los também são diferenciadas devido às especificidades que cada município brasileiro apresenta.

O direito à cidade, no sentido amplo de suas formas e funções, que vão da moradia ao seu entorno, referente à infra-estrutura, ao transporte, ao lazer, aos serviços públicos e ao trabalho é disposto no inciso I das diretrizes gerais, denotando claramente a necessidade de um planejamento e uma gestão urbana voltados ao desenvolvimento sócio-espacial. Tal diretriz seria alcançada por meio da aplicação dos instrumentos jurídico-políticos da política urbana, em especial, a instituição de zonas especiais de interesse social, a regularização fundiária, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos e também dos institutos tributários e financeiros. Sobre isso, Maricato afirma que:

[...] O controle da localização dos investimentos públicos, certamente é mais eficaz para a democratização da cidade – já que influi no mercado fundiário e imobiliário – do que a arrecadação permitida pelo solo criado, mesmo nas cidades onde o mercado imobiliário é forte, o que não acontece com a maioria delas (MARICATO, 2001, p. 87).

Entretanto, cabe aqui mais uma vez ressaltar o teor metropolitano identificado no texto do Estatuto da Cidade, principalmente no que se refere aos instrumentos tributários e financeiros, como é o caso da outorga onerosa do direito de construir ou solo criado que se aplica com mais eficiência às grandes cidades brasileiras, as quais apresentam um significativo crescimento vertical e não corresponde em quase nada às necessidades das cidades menores que devem buscar alternativas de arrecadação para aplicar nas melhorias dos serviços e da infra-estrutura urbana e assim tentar corrigir as distorções produzidas pelo processo de urbanização que aprofundou a segregação sócio-espacial.

Além disso, é importante destacar que a acessibilidade aos bens públicos a todos os cidadãos depende da descentralização dos investimentos públicos, sem a qual se criam condições para que se promova a valorização de determinadas regiões da cidade. Em geral,

isso acontece naquelas áreas onde há uma atuação maior do mercado imobiliário, as áreas residenciais de famílias de melhor poder aquisitivo, em detrimento de regiões mais afastadas, não somente no sentido da distância física, mas principalmente da distância social. Fala-se das periferias urbanas, as quais recebem poucos investimentos públicos, restringindo, desse modo, o acesso pleno à cidade, aos cidadãos que vivem nelas. A distribuição equitativa dos equipamentos públicos, poderia ser alcançada por meio da aplicação efetiva dos instrumentos da política urbana definidos como institutos tributários e financeiros e da implementação da gestão democrática da cidade, conforme proposto no capítulo IV do Estatuto.

O “planejamento do desenvolvimento das cidades e da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sobre sua influência de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” é outro objetivo da política urbana e está disposto no inciso IV do artigo 2º do Estatuto. Esse objetivo tem a possibilidade de ser alcançado por meio da ordenação e controle do uso do solo, pois este pode coibir ações de agentes públicos e privados que prejudicam ou impedem o cumprimento da função social do solo urbano e da cidade. Um outro instrumento importante para se alcançar o objetivo em questão seria a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, disposto na alínea b do inciso III contemplado no artigo 4º, que trata do planejamento municipal, integrante da seção I referente aos instrumentos gerais da política urbana disposto no capítulo II, que ainda inclui, o zoneamento ambiental, outro importante instrumento no ordenamento e no planejamento municipal.

São todas ações que para serem implementadas no município, além do plano diretor, necessitam de leis específicas. Quanto a isso, observa-se que há uma convivência entre a câmara de vereadores e o executivo no sentido de dificultar a elaboração e a aprovação de tais leis, uma vez que muitas delas ameaçam os interesses de famílias que têm sob seu domínio grandes áreas de terras dentro do espaço urbano e que, até o momento, ainda não desempenham uma função social. Isso contribui, assim, para a especulação imobiliária e a espoliação urbana tão combatida pelo MNRU e incorporada no Estatuto da Cidade.

O inciso IX, das diretrizes da política urbana vai na mesma direção do inciso IV, mas este fala especificamente da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, o que se alcançaria por meio da aplicação equitativa dos recursos públicos e da aplicação das taxas e impostos referentes ao uso do solo urbano, que são os institutos tributários e financeiros, dispostos no inciso IV do capítulo II, que trata dos instrumentos da política urbana. Um bom exemplo de instrumento de reforma urbana

relacionado nos institutos tributários e financeiros é o IPTU que, para ser justo, deve ser progressivo no tempo para aquele proprietário que não dá nenhuma utilidade social para a sua propriedade urbana e no espaço, levando em consideração a área da cidade na qual se localiza considerando o valor no/do espaço.

Apesar da existência de elementos que evidenciam a inserção das pequenas cidades no processo de urbanização, em muitas delas, o campo ainda se constitui no espaço privilegiado da produção, sendo que este apresenta uma organização da produção e do trabalho tradicional, isto é, ainda não chega a ser um campo moderno. Nas pequenas cidades dos municípios da Amazônia, como é o caso de Cametá, a questão urbana não se traduz em assunto corrente, como nas grandes cidades brasileiras. Nestas, os diversos temas urbanos já se tornaram rotineiros na vida dos cidadãos, como é o caso da questão da moradia e seu entorno. Embora, em alguns casos, as pessoas discutam sobre violência urbana, fragilidade dos serviços de saneamento básico e infra-estrutura, tais discussões ainda não se constituem em reivindicações sistemáticas nessa realidade das pequenas cidades da Amazônia.

Uma questão que deve ser levada em consideração na aplicação dos instrumentos de reforma urbana com o intuito de se alcançar os objetivos da política urbana, refere-se à reforma administrativa e a reforma institucional, que segundo Maricato.

A fragmentação da ação administrativa entre secretarias, departamentos, empresas e autarquias é muito funcional para os interesses arcaicos. Contra a abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos, está a tradição de distribuir cada setor da máquina administrativa a diferentes partidos ou personagens importantes no arco das forças que elegeram o prefeito (MARICATO, 2001, p. 76).

Quanto ao que apresenta Maricato (2001), no caso de Cametá, tal situação seria resolvida por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão sugerida pelo Plano Diretor representado pela lei nº 086/07, secretaria esta, que até o momento ainda não foi formalizada. Tal secretaria teria o papel de coordenar a ação das demais secretarias, além de procurar integrar as iniciativas populares diante da identificação de problemas sócio-espaciais e proposição de soluções para tais problemas.

Essa reforma administrativa, segundo Maricato (2001), exige a formação de novos tipos de agentes, seja o funcionário público, o vereador, a liderança social, o profissional das ONGs ou o mercado privado, ou seja, seria necessária uma profunda transformação social no nível de consciência dos envolvidos no processo de planejamento e de gestão da cidade.

Quando se fala em formação de um novo agente, tem-se a noção de que se trata de um longo processo, pois somos seres históricos e contextualizados num espaço específico. Portanto, dificilmente cria-se um novo sujeito social de forma imediata, isso ocorre por meio de uma longa trajetória, que pode demorar um pouco, mas não é impossível de acontecer, entretanto, é preciso ações políticas e capacitação técnica nessa direção.

Diante de toda essa discussão, entende-se que a democratização do acesso à cidade é o objetivo principal da política urbana proposta pelo Estatuto da Cidade. Entretanto, para que tal objetivo seja alcançado, não é suficiente a aplicação dos instrumentos propostos no Estatuto da Cidade por meio do Plano Diretor. As condições materiais presentes são de extrema importância, especialmente no que se refere à formação dos agentes envolvidos, conforme destacado anteriormente.

Para uma nova modalidade de planejamento e gestão, é necessário, sem dúvida alguma, um trabalho educacional e/ou à sensibilização de que vivemos novos tempos e aquelas antigas práticas políticas precisam ser alijadas da sociedade, para que se possa exercer plenamente a democracia direta.

Assim, o resgate dos princípios de democracia, estabelecidos na Antiga Grécia seria uma boa possibilidade para a elaboração de uma nova postura no agente público, privado e civil. A ampla divulgação das informações, bem como o respeito à opinião popular são algumas premissas que podem contribuir para o pleno desempenho dos princípios da função social da cidade, nos moldes propostos pelo Estatuto da Cidade.

O planejamento e a gestão democrática das cidades, não estão ligados somente à questão técnica relacionada ao aspecto urbanístico e ao aspecto jurídico, mas fundamentalmente à questão política, embora aquelas sejam de extrema importância, conforme aponta Maricato (2001, p. 110) “[...] É fundamental que a regularização jurídica seja acompanhada de uma regularização urbanística, isto é, de investimentos públicos que assegurem padrões mínimos de urbanização. [...]”. Dessa maneira, as alterações na dimensão técnica precisam ser acompanhadas de mudanças na dimensão política, representadas por um novo quadro na correlação de forças políticas em favor da classe trabalhadora.

De acordo com o coordenador da equipe que elaborou o plano diretor de Cametá, há uma dificuldade de operacionalização dos instrumentos, mas o ideário da reforma urbana, ou seja, os objetivos propostos da política urbana no Estatuto da Cidade são adequadas para a realidade sócio-espacial de Cametá, principalmente no que se refere a questão da sustentabilidade.

A pauta urbana é a pauta da sustentabilidade. [...]. A sede e algumas vilas se mostram dentro do processo de crescimento urbano de cidades maiores e de sustentabilidade na questão da degradação ambiental que é séria: mata ciliar, desmatamento. Eu acho que o ideário é adequado. Talvez o que seja muito difícil é os instrumentos coincidirem, não está incluído na pauta geral (José Júlio Ferreira Lima, arquiteto e urbanista, coordenador da equipe de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 22/07/2008).

Isso se justifica, em parte, pelo fato de que muitos dos problemas urbanos identificados em Cametá se assemelham aos problemas encontrados em outros centros urbanos, principalmente no que se refere à questão social.

A formação de gangues, a prostituição, a influência da mídia na vida das pessoas. Você vai, por exemplo, pro festival do açaí e o que menos você vê é o açaí – você vê cerveja, você vê tecnobrega, enfim. Então, nesse sentido, às vezes, eu observava a dança, a música, a moda, não deve praticamente nada das grandes cidades. Porém, muitas vezes, a forma de conceber e analisar a realidade, eu vi assim, que realmente teria um certo distanciamento em termos de uma visão mais crítica da própria realidade (Vera Lúcia Gomes, assistente social da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Portanto, apesar de seu teor eminentemente metropolitano, até pela sua natureza, os objetivos da política urbana propostos no Estatuto da Cidade têm grandes possibilidades de serem alcançados, desde que haja a aplicação adequada e eficiente dos instrumentos de planejamento e de gestão. Isso foi proposto em nível municipal, no Plano Diretor, que deve ser um instrumento elaborado com a participação de uma equipe técnica competente, juntamente com a comunidade, a iniciativa privada e o poder público.

O PDMC, enquanto instrumento norteador do ordenamento territorial, do planejamento e da gestão municipal, de acordo com o que propõe o Estatuto da Cidade, começou a ser elaborado em setembro do ano de 2004 e o projeto de lei nº 020/2006 foi entregue em dezembro de 2006 na câmara de vereadores tendo sido sancionado pelo prefeito em 19 de junho de 2007 na forma da lei nº 086/2007. O projeto de lei foi elaborado por uma equipe interdisciplinar da Universidade Federal do Pará da qual faziam parte pesquisadores das mais diversas áreas do conhecimento humano: arquitetos, engenheiro civil e sanitarista, geógrafo, assistente social, economista e médico. Tais profissionais foram agrupados em três grandes equipes: a equipe físico-territorial, a equipe sócio-econômica e a equipe sócio-ambiental.

Para uma melhor visualização e compreensão das premissas e instrumentos de reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade elaborou-se o quadro 4, no qual procura-se relacionar os instrumentos aos objetivos propostos, além de procurar mostrar a relação destes com a realidade sócio-espacial de Cametá.

**QUADRO 05: PREMISSAS E INSTRUMENTOS DE REFORMA URBANA CONCEBIDOS NO ESTATUTO DA CIDADE E POSSIBILIDADE DE SUA APLICAÇÃO PARA O CASO DE CAMETÁ**

<b>Instrumentos</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Possibilidade de aplicação para Cametá</b>
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Evitar a sub-utilização ou a não-utilização do solo urbano e conseqüentemente a especulação imobiliária.	Até mesmo numa caminhada despreziosa pela cidade de Cametá é possível perceber a presença de terrenos sub-utilizados e não-utilizados. Entretanto, para que este instrumento seja aplicado seria necessária a criação de lei específica, na qual se identificariam os terrenos que apresentassem tal situação e a partir daí se criaria um banco de dados.
IPTU progressivo no tempo	Além de ter como objetivo evitar a sub-utilização ou a não-utilização do imóvel ou do solo urbano, este instrumento, enquanto instituto tributário e financeiro, busca contribuir para a redistribuição do ônus e do benefício da urbanização.	Se aplica à Cametá desde que seja criada a lei municipal e o banco de dados que possa fornecer informações, inclusive por meio de uma cartografia urbana com o intuito de estabelecer a possibilidade de fiscalização e a aplicação da taxa. E como Cametá apresenta um território constituído, predominantemente, de espaço rural, poderia se estender ao ITR (Imposto Territorial Rural), para tanto, seria necessário que houvesse a descentralização no que tange ao espaço rural que ainda se encontra sob a chancela do governo federal.
Desapropriação com pagamento em títulos	Evitar que o solo urbano deixe de cumprir a sua função social	Foi proposto no Plano Diretor de Cametá, resta perceber se haverá capacidade de gestão suficiente para aplicá-lo. Num Município em que interesses de famílias que compõem a classe política e se apropriaram de boa parte do solo urbano e não lhe dão uma função social, mantendo-os sub-utilizados ou não utilizados, é preciso que haja seriedade e transparência do poder público para que se possa aplicar esse tipo de instrumento de maneira idônea.
O direito de superfície	Conceder a terceiro a superfície de terreno urbano com o objetivo de se dar uma utilidade a ele, caso ele esteja em condições de sub-utilização ou não-utilização	Há possibilidade de aplicação deste instrumento para o caso de Cametá, desde que se estabeleça um sistema de informações a ser atualizado constantemente, além de se estabelecer diretrizes legais nos procedimentos de contratos e outros dispositivos legais.
Direito de preempção	Garantir que o poder público tenha preferência na aquisição de determinado terreno ou imóvel urbano que possa ser utilizado na instalação de	Em Cametá, há situações em que imóveis ou terrenos particulares são utilizados pelo poder público para os quais poderia se aplicar o direito de preempção, embora ainda exista muitos terrenos na cidade que



Dilemas do Planejamento e da Gestão Municipal na Amazônia Ribeirinha: uma análise do caso de Cametá à luz do ideário da Reforma Urbana e do Estatuto da Cidade.

	alguma atividade de interesse público.	fazem parte do patrimônio municipal que podem servir como base material no oferecimento de equipamentos públicos
Outorga onerosa do direito de construir	Evitar uma pressão muito expressiva em determinada área da cidade sobre os equipamentos públicos devido ao aumento da densidade, que se daria por meio da verticalização do solo urbano.	O perfil sócio-espacial de Cametá se distancia dos objetivos deste instrumento, inviabilizando-o, pois não se constitui em uma cidade econômica e seu mercado imobiliário é muito frágil. Se fosse o caso de sua aplicação seria necessária a criação de uma lei específica que definiria coeficientes de aproveitamentos para cada área da cidade.
Operações urbanas consorciadas	O objetivo deste instrumento é alcançar em determinadas áreas da cidade, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. O conjunto de intervenções e medidas, neste caso, é coordenada pelo poder público municipal com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados.	Este talvez seja um dos instrumentos de reforma urbana mais adequado para Cametá, um Município com significativa limitação financeira e atividades econômicas que geram um PIB (Produto Interno Bruto) baixo. Relativo ao total da população, esta seria uma possibilidade muito positiva para o Município de Cametá, em termos de melhorias urbanísticas para a coletividade.
Transferência do direito de construir	Adensar o oferecimento de equipamentos comunitários e preservar o patrimônio histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, criando condições para que o proprietário dos imóveis, com potencial de ser aproveitado para esses fins, tenham o direito de construir em outro local. Depende da criação de lei municipal específica baseada no Plano Diretor.	Em Cametá, há muitos imóveis que trazem em sua paisagem características de interesse histórico e cultural que precisam ser preservados. Sendo assim, este instrumento tem a possibilidade de ser aplicado no ordenamento e no planejamento do território municipal, mas para tanto é necessária a criação de leis específicas.
Usucapião especial de imóvel urbano	Promover a regularização fundiária de terrenos urbanos ocupados por pessoas de baixa renda, além de evitar a especulação imobiliária	Há algumas situações, em especial, na zona de expansão, em que as pessoas ocuparam os terrenos, mas não adquiriram o título definitivo da terra, fato que faz deste instrumento bastante pertinente para a realidade local
Estudo de Impacto de Vizinhança (EIA)	Identificar previamente o grau de impacto que a instalação de determinada atividade ou empreendimento pode gerar sobre a infra-estrutura e ao meio ambiente, bem como ao adensamento populacional que a valorização imobiliária pode, porventura, propiciar.	Apesar de ser um Município no qual não há atividades e empreendimentos de grande porte, o Estudo de Impacto de Vizinhança, como garantia do pleno desempenho da função social da cidade e da propriedade urbana, com qualidade de vida e justiça social, torna-se de extrema importância.
Gestão democrática da cidade	É um dos principais instrumentos de reforma urbana e abrange outros instrumentos. Garantir que a gestão urbana se dê com a participação de todos os interessados no ordenamento, no uso e ocupação do solo urbano é seu principal objetivo. A gestão democrática da cidade é um meio e um fim da reforma urbana concebida no Estatuto da Cidade	A frágil noção do direito de cidadania no Município de Cametá dificulta a efetivação deste instrumento. A possibilidade de sua aplicação reside exatamente no esforço de tentar construir este direito ao qual a população não tem o hábito de mobilizar.

Fonte: Brasil (2001), Cametá (2007, 2008)

Organização: Maria Júlia Veiga da Silva

Dessa maneira, o Estatuto da Cidade, apresenta diretrizes e instrumentos de reforma urbana, nem sempre plenamente adequados às especificidades locais, como é o caso de Cametá, havendo a necessidade de um diálogo constante entre a proposição destas leis e as diversas realidades locais existentes no Brasil. No próximo sub-capítulo será melhor apresentada esta discussão.

#### 4.3. AS PROPOSIÇÕES DO ESTATUTO DA CIDADE E SUA RELAÇÃO COM AS ESPECIFICIDADES SÓCIO-ESPACIAIS DE CAMETÁ.

Apesar de não terem sido pensados pelo Estatuto da Cidade de maneira evidente, os municípios que apresentam características peculiares, como é o caso de Cametá, têm a possibilidade de adequar tais proposições às suas realidades específicas por meio do principal instrumento de planejamento e gestão municipal, o Plano Diretor, que deve contemplar os instrumentos de reforma urbana apresentados pelo Estatuto da Cidade.

Assim, para este item, objetiva-se cotejar os instrumentos de reforma urbana evidenciados pelo Estatuto da Cidade com as especificidades sócio-espaciais do Município de Cametá, procurando identificar as possibilidades de aplicação dos instrumentos e quais são os limites que as especificidades de um município ribeirinho como Cametá pode impor na aplicação dos instrumentos de reforma urbana propostos no Estatuto da Cidade

As especificidades sócio-espaciais de Cametá já foram evidenciadas neste trabalho, sendo que estas estão relacionadas principalmente ao fato desse Município: a) apresentar uma organização espacial que foi construída em períodos remotos da história da Amazônia; b) apresentar forte identidade ribeirinha; c) configurar uma frágil presença de sistema de objetos e de ações considerados modernos; d) a população ainda se encontrar, em sua maioria, distribuída pelo espaço rural, conforme se pode observar na tabela 4, no qual se observa que aproximadamente 70% da população, encontra-se fora da sede municipal e na tabela 3, na qual se identifica que a população dos distritos administrativos do Município apresenta uma distribuição em que a população das comunidades rurais supera a população residente nas sedes distritais, considerando que esta última é tratada como população urbana pelos órgãos do governo. Nesse caso, apenas os distritos de Areião, Cametá e Vila do Carmo, apresentam uma situação diferente, em que a população urbana supera a rural.

**TABELA 04: POPULAÇÃO DO BAIXO TOCANTINS SEGUNDO O LOCAL DE DOMICÍLIO**

MUNICÍPIO/SUB-REGIÃO	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO FORA DA SEDE MUNICIPAL	POPULAÇÃO NA SEDE MUNICIPAL
Baião	21.119	13.175	7.944
<b>Cametá</b>	<b>97.624</b>	<b>65.729</b>	<b>31.775</b>
Igarapé Miri	52.604	29.743	22.856
Limoeiro do Ajuru	19.564	15.795	3.771
Mocajuba	20.542	6.086	14.464
<b>Baixo Tocantins</b>	<b>213.572</b>	<b>130.528</b>	<b>80.810</b>

Fonte: IBGE, Censo 2000 *apud* Trindade Jr. (2007)

**TABELA 05 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DE CAMETÁ DE ACORDO COM OS DISTRITOS E SUAS RESPECTIVAS ÁREAS RURAIS.**

Distrito	Total	Total urbana	Total rural
Areião	2160	1411	749
Cametá	53734	31801	21933
Carapajó	7677	1669	6008
Curuçambaba	7481	1193	6288
Janua-coeli	7504	176	7328
Juaba	13563	1544	12019
Moiraba	2498	497	2001
Vila do Carmo	3007	2126	881

Fonte IBGE, censo 2000.

Uma das especificidades que se identifica no Município de Cametá é a sua extensão territorial, distribuída entre aglomerados rurais, vilas e a sede municipal. Tal característica foi se produzindo ao longo da formação sócio-econômica do Município (quadro 06), tendo havido alguns desmembramentos.

**QUADRO 06. GENEALOGIA E DINÂMICA MUNICIPAL DE CAMETÁ**

Município	Origem e dinâmica
<b>Cametá</b>	Originário do sítio Camutá Tapera, fundado em 1620 próximo da aldeia dos índios Camutás, pelo Frei Cristovam de S. José, à margem esquerda do rio Tocantins. Em 1635 teve suas terras doadas por Francisco Coelho Carvalho,

	<p>1o. Governador do Maranhão, a seu filho Feliciano Coelho, que fundou a vila Viçosa de Sta. Cruz de Cametá. Em 1713 adquiriu conhecimento legal na categoria de Vila. Em 1841 recebeu a categoria de Comarca. Em 1848, foi elevada à categoria de cidade. Em 1930 foi confirmada sua condição de Município.</p>
--	---

**Fonte:** Trindade Jr.(2007).



Foto 7 – LOCALIDADE DE RIO JUBA: uma das inúmeras comunidades ribeirinhas de Cametá, distribuídas ao longo do rio Tocantins e de seus furos e braços e que compreendem uma boa parte do extenso território municipal. (Foto: Nonato Costa, Agosto/2008).

Nas áreas que constituíram em fronteira econômica da Amazônia a partir da década de 1960, os processos de emancipação se tornaram muito comuns, devido à expressiva presença de imigrantes extra-regionais, criando uma realidade bem diferente da realidade de Cametá que conta com a presença marcante de uma população endógena com comunidades que apresentam forte identidade, não cogitando, dessa maneira, de separação do Município.

Para a realidade do Baixo Tocantins, uma sub-região tradicionalmente ribeirinha, afetada apenas indiretamente pelas frentes de expansão econômica que tomaram corpo a partir da década de 1960, nos pareceu marcante a presença do modelo de urbanização tradicional (nenhum dos grandes projetos instalados no Pará situa-se na microrregião de Cametá ou mesmo na mesorregião do Nordeste Paraense), fruto dessa singularidade, que faz do Baixo Tocantins uma sub-região de forte identidade, contrapondo-se a outras regiões onde a fronteira econômica teve um impacto muito forte implicando igualmente, na fragmentação territorial. (TRINDADE JR., 2007, p. 13)

As maiores demandas sociais ainda se concentram fora da sede municipal, principalmente porque a maior parte da população concentra-se fora dela, (tabela 6), levando a um distanciamento entre o que é proposto pelo Estatuto no que se refere ao ordenamento territorial, à satisfação das necessidades coletivas e individuais nos aspectos sócio-econômicos e sócio-ambientais, que estão presentes também entre a população rural. Por apresentar-se como uma realidade bem diferente da urbana, a rural exige, ainda, um tratamento diferenciado, o que não está previsto no Estatuto da Cidade.

**TABELA 06: EVOLUÇÃO POPULACIONAL NO MUNICÍPIO DE CAMETÁ (1980-2007).**

CENSO	POP. MUNICÍPIO	POP. URBANA*	POP. RURAL
1980	79.317	21.372	57.945
1991	85.140	30.278	54.909
1996	89.400	35.508	53.892
1997	90.638	36.008	54.650
1998	91.718	36.429	55.289
1999	92.779	36.850	55.929
2000	97.624	40.417	57.207
2001	99.016	40.993	58.023
2002	100.241	41.500	58.741
2007	110.323	47.984	62.339

\* A população urbana corresponde à contagem da população da sede municipal e das vilas distritais.

Fonte: Cordovil (2008).

Novamente reforça-se a tradição ribeirinha de Cametá, representada principalmente pela distribuição da maioria da população pelo espaço rural, cujos valores também repercutem na sede municipal e nas diversas sedes distritais. A vida rural, reforça ainda o caráter tradicional do Município, característica esta pouco perceptível no Estatuto da Cidade.

A preservação de uma organização espacial construída em períodos remotos da história da Amazônia, associada à frágil presença de um sistema de objetos e de ações considerados modernos, também produz desencontros entre a natureza e o papel dos instrumentos de reforma urbana propostos no Estatuto da Cidade. Os mesmos estão mais relacionados com uma dada organização espacial, na qual as formas espaciais e a sociedade urbano-industrial, marcas da modernidade, bem como os problemas relacionados a eles, encontram-se num estágio avançado. Não se quer dizer com isso, entretanto, que não existam problemas urbanos em Cametá, mas que a natureza dos mesmos é bem diferente da natureza dos problemas de uma sociedade urbano-industrial.

No que se refere ao ordenamento físico-territorial, que possibilite o desenvolvimento sócio-espacial, destaca-se, em especial, a ausência de diretrizes e instrumentos de ordenamento do espaço rural, uma tarefa muito complicada num município muito extenso e com certo grau de complexidade interna, segmentada em diferentes expressões físico-territoriais: área urbana descontínua, constituída da sede municipal e sedes distritais, ou seja, as vilas; realidades rurais diferenciadas também, com a presença da área da estrada (ou colônias), relacionadas à terra-firme e áreas ribeirinhas, relacionadas à várzea. Estas situações também requerem a previsão de instrumentos adequados de aplicação de taxas e impostos sobre a propriedade que não se restrinja ao espaço urbano, mas que se estenda ao espaço rural.

Há, dessa maneira, sérias limitações para a aplicação dos instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade a uma realidade com fortes atributos rurais e de extensa dimensão territorial. Assim, é necessário buscar outras possibilidades, baseadas nas diretrizes de reforma urbana, relacionando-as à realidade local, para se tentar estabelecer outros instrumentos adequados à realidade local.

#### **4.4. LIMITES E POSSIBILIDADES DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE NA AMAZÔNIA RIBEIRINHA.**

A elaboração do PDMC foi financiada pela Eletronorte, como uma maneira de compensar os danos sócio-ambientais e sócio-econômicos causados aos municípios à jusante da hidrelétrica de Tucuruí. Dentro dos critérios apontados pelo Estatuto da Cidade para que o município, obrigatoriamente, tenha de ter seu plano diretor, Cametá está no perfil que apresenta uma população acima de 20.000 (vinte mil) habitantes. Esse Município ainda foi

impactado pela construção da usina hidrelétrica de Tucuruí. Além de Cametá, a mesma equipe contribuiu na elaboração de planos diretores de mais quatro municípios da região do Baixo Tocantins: Baião Mocajuba, Limoeiro do Ajuru e Igarapé-Miri, que foram igualmente impactados pela construção da Usina Hidrelétrica.

Dessa maneira, a equipe procurou elaborar uma proposta de ordenamento, planejamento e gestão que correspondesse minimamente às especificidades sócio-espaciais identificadas nesse Município, tanto do ponto de vista físico-territorial quanto do ponto de vista sócio-econômico e sócio-ambiental. O resultado do processo encontra-se no quadro 7, que procura mostrar de maneira sintética a estrutura do PDMC.

O objetivo deste item é apresentar as possibilidades e os limites institucionais relacionadas à organização política do Município de Cametá, tanto do ponto de vista da organização das instituições públicas quanto da organização da sociedade civil.

Existem limites, pois o Estatuto da Cidade é um instrumento de política urbana que deve orientar a ação dos agentes públicos, privados e civis, em todos os municípios brasileiros, visando ao pleno desenvolvimento da função social da cidade, sendo que o objetivo central da política urbana seria a democratização do acesso à cidade, incluindo elementos que vão desde a moradia e seu entorno até o conjunto do Município.

Os limites são de natureza histórico-social, política e técnica e se relacionam, principalmente, aos instrumentos da política de reforma urbana nacional, pois estes não são todos operacionalizáveis em realidades específicas como Cametá-PA. Entretanto, existem amplas possibilidades que se referem às diretrizes, isto é, aos objetivos da reforma urbana. Embora nem todos os meios propostos pelo Estatuto da Cidade possam ser colocados em prática, os fins podem ser alcançados por meio de ações e proposição de novos instrumentos que valorizem as potencialidades locais. Um dos pontos-chave nesta questão seria a mudança na postura política dos agentes modeladores do espaço, principalmente o poder público. Esta, repercutiria nas alterações institucionais, que, por sua vez, possibilitaria o estabelecimento de uma política urbana para o Município e que estivesse de acordo com o que prevê o Estatuto da Cidade.

#### 4.4.1. Os limites institucionais que dificultam o planejamento e a gestão

Neste sub-tópico, discutem-se os limites institucionais existentes na organização político-administrativa do Município de Cametá que dificultam o planejamento e a gestão em

consonância com o que propõe o Estatuto da Cidade.

No Estatuto da Cidade, em linhas gerais, conforme discutido anteriormente, propõe-se o estabelecimento de diretrizes e instrumentos de reforma urbana que possibilitem a construção de cidades mais justas e sustentáveis. Para tanto, seria necessário que os municípios brasileiros promovessem sua reforma político-administrativa, da mesma maneira como houve e vem se desenvolvendo até hoje em nível de Estado nacional.

A máquina pública administrativa é um produto histórico, sua transformação não é rápida nem simples. Governos ditatoriais, autoritários e/ou elitistas, moldaram a pior face dessa estrutura através de práticas de clientelismo, corrupção, empreguismo, favorecimentos etc. Sua inércia à transformação é muito grande e freqüentemente essa inércia (ou resistência às mudanças) é respaldada por leis ou procedimentos consolidados (MARICATO, 1994, p. 316-317)

A questão é que nem todos os municípios brasileiros conseguiram desenvolver a sua reforma administrativa. E por isso as suas prefeituras não são capazes de corresponder às novas concepções de administração pública. No caso de Cametá, o estabelecimento dessa reforma torna-se uma realidade ainda mais distante, devido ao fato de se tratar de um Município no qual as práticas sociais encontram-se muito enraizadas em um mundo tradicional.

As necessidades locais, elas são resistentes e bastante influentes. Os municípios hoje do Brasil, e principalmente do Pará, Cametá, no Baixo Tocantins, e nós temos dificuldade. As prefeituras elas ainda estão muito fora da realidade das propostas da discussão do planejamento a nível que atenda às políticas, tanto do governo federal, quanto do Estado. [...] Cametá não seria diferente disso [...]. Então, os municípios hoje desse país, eles precisam realmente se adequar a esses modelos, modelos de gestão das políticas públicas, mas pra isso eles precisam ter amparo do planejamento, inclusive com o amparo da legislação municipal (Pedro Nolasco, engenheiro agrônomo, secretário municipal de agricultura e membro do Conselho Gestor do PDMC, entrevista concedida em 24/08/2008).

Para se definir uma orientação nesta discussão é preciso identificar os limites institucionais que se apresentam à operacionalização dos instrumentos de reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade. Considera-se que a reforma urbana para ser efetivada necessita de condições que vão além da simples alteração na forma urbana, mas requer reformas mais profundas que devem se desenvolver em todas as dimensões da sociedade, como a economia, a cultura e, principalmente, a política, pois por mais que haja todas as condições materiais necessárias para que se possa estabelecer a reforma urbana segundo as



diretrizes do Estatuto da Cidade, se não houver vontade política, a possibilidade de reformas estará seriamente comprometida.

Para uma melhor compreensão dos instrumentos e premissas de reforma urbana instituída em Cametá a partir do Estatuto da Cidade, foi elaborado o quadro 07, por meio do qual se procura evidenciar de maneira sintética a sua estrutura. Nele é possível perceber que foram propostos vários instrumentos inovadores baseados nas especificidades locais. Ao mesmo tempo, sistematizou-se a estrutura da gestão que de fato existe no Município de Cametá, (quadro 08), para assim, estabelecer-se um contraponto face ao que está disponível em termos de organização institucional e qual sua viabilidade dentro de uma nova proposta de ordenamento territorial, planejamento e gestão municipal.

**QUADRO 07 SINÓPSE DO PLANO DIRETOR DE CAMETÁ (LEI MUNICIPAL Nº 086/2007, de 19 de junho de 2007)**

<b>Títulos</b>	<b>Capítulos</b>	<b>Seções</b>	<b>Subseções</b>
I – Dos princípios fundamentais e dos objetivos gerais da política de ordenamento territorial	I – Dos princípios fundamentais		
	II – Dos objetivos gerais		
II – Da estruturação espacial municipal e urbana	I – Da estruturação municipal de Cametá		
	II – Do macrozoneamento de usos e ocupação do solo	I – Do macrozoneamento municipal	
	III – Da estruturação urbana	I – Da macrozona urbana da sede municipal	I – Da zona central
			II – Da zona intermediária
		III – Da zona de expansão	
	II – Da macrozona urbana nas vilas distritais	I – Da Zona Central	
	II – Da zona de expansão das vilas		
IV – Das zonas especiais	I – Das zonas especiais de interesse social		
	II – Das zonas especiais de interesse ambiental		

		III – Das zonas especiais de proteção do patrimônio histórico		
		IV – Das zonas especiais de interesse cultural		
		V – Das zonas especiais de segurança alimentar		
III – Dos objetivos e das diretrizes das políticas setoriais	I – Do desenvolvimento econômico municipal	I – Do controle do desenvolvimento da produção	I – Do setor agro-extrativista	
			II – Do setor de aquicultura e pesca	
			III – Do setor de turismo	
			IV – Do setor artesanal e industrial	
			V – Do setor de comércio e serviços	
			VI – Da segurança alimentar	
	II – Da Proteção social	I – Da política para assistência social	II – Da política para segurança pública	
				III – Da política para habitação.
	III – Da infraestrutura	I – Da política para energia e comunicação	II – Da política para saneamento ambiental	
				III – Da política para mobilidade
	IV – Do meio ambiente e recursos naturais	I – Da política para o trato com o meio ambiente	II – Da política para o uso dos recursos hídricos.	
	V – Da política de promoção social	I – Da política de saúde	II – Da política para a educação.	

		III – Da política de cultura, esporte e lazer.	
IV – Dos parâmetros para uso, ocupação e o parcelamento do solo	I – Do uso, da ocupação e do parcelamento do solo na macro-zona urbana	I – Do uso do solo	I – Dos usos geradores de incomodidade
			II – Dos usos geradores de interferência no tráfego
			III – Dos usos geradores de impacto à vizinhança.
	IV – Dos projetos especiais		
		II – Da ocupação do solo na macro-zona urbana	
		III – Do parcelamento do solo na macro-zona urbana	
	II – Do uso, da ocupação e do parcelamento do solo na zona rural	I – Do uso do solo na zona rural	
V – Dos instrumentos da política urbana	I – Do parcelamento, utilização ou edificação compulsório, do imposto territorial urbano progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos.		
	II Das operações urbanas consorciadas		
	III		
	IV		
	V – Do direito de preferência		
	VI – Do direito de superfície.		
	VII – Do impacto de vizinhança		

VI – Da gestão do planejamento	Capítulo I – Do sistema municipal de planejamento e gestão	I – Da secretaria municipal de planejamento e gestão	
		II – Do Conselho gestor do Plano Diretor	
		III – Fundo Municipal de Desenvolvimento urbano e de interesse social	
		IV – Do sistema de informações municipais.	
	Capítulo II – Dos instrumentos de democratização da gestão	I – Da descentralização regional e política	
		II – Do congresso da Cidade	
VII – Das disposições finais e transitórias			

FONTE: CAMETÁ (2007)

Organização: Maria Júlia Veiga da Silva

**QUADRO 08. ESTRUTURA DA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE CAMETÁ.**

Secretarias	Conselhos correspondentes
Administração (SEMAD)	
Finanças (SEFIN)	
Meio Ambiente (SEMA)	Conselho Municipal de Meio Ambiente
Agricultura (SEMAGRI)	Conselho Municipal de Desenvolvimento rural sustentável
Transporte Terras e Obras (SETOB)	
Educação (SEMED)	Conselho Municipal de Educação
Saúde (SESMA)	Conselho Municipal de Saúde

Cultura, Turismo e Desporto (SECULTD)	Conselho Municipal de Turismo
Assistência Social	Conselho Municipal de Assistência Social

Fonte: Cametá (2008)

Organização: Maria Júlia Veiga da Silva

Uma das mais importantes premissas da lei 10.257/2001 é a democratização do planejamento e da gestão da cidade, como condição para se estabelecer a justa distribuição dos benefícios e do ônus da urbanização, sendo que, neste caso, a palavra-chave que melhor define isso é a equidade.

A equipe elaboradora do PDMC procurou ter esse cuidado, realizando assembleias distritais e setoriais, audiências públicas e orientando a organização do conselho gestor do plano diretor. O resultado final das discussões estabelecidas entre os técnicos da equipe responsável pela elaboração da proposta do projeto de lei, técnicos de órgãos federais, como é o caso do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), estaduais e municipais e a sociedade civil organizada, foi uma proposta que procurou dar conta das demandas existentes tanto na zona urbana quanto na zona rural. Esta última é uma das especificidades do Município que precisaria ser contemplada. O maior percentual da população, conforme já afirmado antes, encontra-se distribuída em comunidades da zona rural e esta peculiaridade não é contemplada pela lei 10.257/2001, uma vez que em nenhum momento esta menciona o espaço rural, de maneira específica, propondo em uma única passagem a necessidade de interação entre a economia urbana e a economia rural.

Observando a estrutura da gestão do Município de Cametá no quadro 8, percebe-se que a presença dos conselhos municipais associados a algumas secretarias de governo demonstra uma iniciação na direção do estabelecimento de uma gestão democrática, o que também é uma condição legal para que o Município possa receber recursos dos diversos fundos nacionais existentes. Dos recursos repassados pelo governo federal para o Município, destacam-se fundos de saúde e de educação que são, assim, tradicionalmente, um compromisso constitucional da administração pública para com a sociedade. Entretanto, a liberação de recursos de outros fundos nacionais e até mesmo estaduais, apresenta como condição a elaboração de projetos e uma série de outras condições, como a não-inadimplência junto às fontes arrecadoras de fundos de pensão e seguridade social. A criação de fundos municipais, que seriam possibilitados por meio das arrecadações municipais, em muitos casos, o Município não consegue responder às exigências.

O Estatuto da Cidade e o PDMC, como instrumentos de ordenamento territorial devem entender a sociedade como uma totalidade que apresenta várias dimensões. Dessa maneira, pressupõe que o planejamento municipal parta de uma concepção integradora, percebendo que a ação sobre uma determinada dimensão social repercute sobre todas as demais, seja de maneira positiva, seja de maneira negativa.

Assim, a estrutura de gestão identificada em Cametá não possibilita plenamente o planejamento e a gestão integradora e democrática, pois cada secretaria planeja e executa suas ações sem estabelecer um diálogo sistemático uma com as outras e é neste contexto que a efetiva prática do que está proposto no plano diretor de Cametá apresenta-se como condição essencial para resolver os conflitos de gestão, especialmente, do que está posto no título VI que trata da gestão e do planejamento, apontando para os elementos constituintes do sistema municipal de planejamento e gestão, bem como os instrumentos de democratização da gestão. De todos os itens que foram propostos neste título, apenas o Conselho Gestor do Plano Diretor encontra-se instituído, mas não representa uma forte expressão, ou seja, não tem cumprido o seu papel como deveria, pois não tem colocado em prática o que lhe é confiado como missão, principalmente zelar pelo cumprimento das diretrizes e instrumentos de planejamento e gestão democráticos propostos por ele. Todas essas questões serão melhor discutidas ao longo do próximo sub-capítulo.

No título VI do PDMC também são apresentados instrumentos que possibilitem a democratização da gestão. Dos itens apresentados, apenas as conferências e os conselhos municipais setoriais vêm sendo efetivados. Entretanto, estes têm apresentado sérios problemas de representatividade diante da sociedade e de ação conforme será evidenciado no próximo sub-capítulo. apenas um papel meramente burocrático, isto é, a realização das conferências e a instituição dos conselhos municipais têm-se apresentado como uma condição para que o Município possa continuar recebendo os repasses de recursos provenientes do governo federal, sendo que as deliberações das conferências só são colocadas em prática em parte, e os conselhos municipais não se configuram como uma representatividade efetiva diante das demandas sociais.

A maestria do planejamento e da gestão integradores e democráticos seria assegurada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, mas depois de um ano da aprovação da lei 086/2007, esta ainda não foi instituída, comprometendo novamente e limitando a efetiva operacionalização dos instrumentos e o alcance dos objetivos de reforma urbana instituídos no Estatuto da Cidade.

Todos esses princípios apresentam-se como condição institucional essencial para o estabelecimento do planejamento e da gestão o mais próximo possível do que propõe o Estatuto da Cidade. Não que o sistematizador de tais princípios os tenha apresentado pensando em reforma urbana, mas pensando, fundamentalmente em reforma administrativa que envolve ações inovadoras tanto do Estado propriamente dito quanto das organizações sociais.

A proposição de tais princípios tem objetivo muito claro, sugerir caminhos para que sejam estabelecidas as condições necessárias para a efetivação do planejamento e da gestão considerando o tripé Estado, sociedade civil organizada e setor privado, por meio de uma rede de relações e ações interligadas nas quais a informação, a transparência da administração pública, a participação cidadã, a flexibilidade, dentre outros princípios, são de extrema importância.

Desse modo, a frágil presença de uma organização político-administrativa capaz de viabilizar a instauração de uma democracia direta na qual a população tivesse a possibilidade de participar ativamente do planejamento e da gestão municipal, constitui-se um considerável limite para o estabelecimento dos demais instrumentos de reforma urbana propostos pelo Estatuto da Cidade.

A não participação da população e até mesmo a evidência de um certo descrédito em relação ao poder público municipal ficou bastante evidente durante o processo de elaboração do PDMC, segundo a professora Vera Lúcia, integrante da equipe elaboradora do mesmo, dentro do eixo sócio-econômico. Apesar de toda a mobilização que era feita, não se conseguia trazer para as reuniões, nas quais eram debatidas as demandas da população, um número significativo de pessoas. A ausência dessa participação dificulta sobremaneira a ação integrada.

[...] Então se você não tem a cidadania presente como um direito, você não se vê participando. E se não se vê participando, dificulta o trabalho. E nós queremos a participação não somente como estar presente, mas decidindo realmente, propondo e usufruindo do que ele propõe. Então, nós dizemos assim, que uma das grandes dificuldades, realmente foi a falta de exercício de cidadania e conseqüentemente da democracia [...]. Tanto que eu sempre falava para o professor José Júlio e pra equipe [...] que participação não se faz do dia pra noite; é uma construção política, social e cultural (Vera Lúcia Gomes, assistente social da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

A ausência de ação integrada é percebida também na ótica dos gestores públicos.

De acordo com o senhor Luís Gama, também se apresenta no plano da legislação municipal, na qual segundo ele:

[...] As legislações em Cametá são todas [...] separadas. Uma cuida de meio ambiente, outra cuida de saúde, outra cuida, vamos dizer assim, de delimitação urbana, IPTU, medições de terreno, habilitação para construção dentro da cidade. Não existe uma lei única, não existe o Estatuto da Cidade pra Cametá (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

Assim, como se observa, os limites que se apresentam em relação à operacionalização dos instrumentos de reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade não são intransponíveis. Na maior parte deles há um que permeia os demais, principalmente porque ao mesmo tempo, que é um instrumento, a gestão democrática é também um objetivo da reforma urbana. Como enfatizou a professora Vera Lúcia, não é suficiente propor uma lei, como é o caso do Plano Diretor de Cametá, é necessário que a população a conheça e a reconheça como um instrumento legal de ordenamento e gestão territorial que deve ser utilizado nas situações cabíveis. E depois de um ano de sua aprovação ele ainda permanece no nível das idéias.

[...] nós sabemos que nenhum plano por si só é exequível. É preciso a formação de alianças, a pressão popular, porque o plano não é da prefeitura, o plano é do Município. Então os munícipes é que tem que reconhecer esse plano e tomá-lo como deles; e ser como se fosse uma Bíblia debaixo do braço, pra dizer: isso não está no Plano Diretor, isso está no Plano Diretor. Porque logicamente o plano implica nos vários interesses. Então ele vai ser executado na medida que a população tiver uma correlação de forças mais tendente para aquele ou para aquele outro interesse (Vera Lúcia Gomes, assistente social da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Novamente é preciso questionar se os instrumentos de reforma urbana propostos no PDMC, assim como aqueles do Estatuto da Cidade, de fato refletem as características sócio-espaciais específicas do Município de Cametá. Pois se ele não reflete, dificilmente a sociedade irá recorrer a ele para a resolução de seus problemas.

Mas o que falta, na verdade, é a popularização da questão urbana, ou melhor, a população ainda não se encontra sensibilizada o suficiente para essa questão. Além disso, muitos dos instrumentos propostos pelo plano diretor, para ser efetivado, precisam de leis



complementares, como é o caso do uso e ocupação do solo da zona rural e também da zona urbana, sem a qual, não haveria o estabelecimento de normas que orientem as atividades humanas no Município e, nesse caso, entra a questão da vontade política tanto da sociedade quanto do poder público e da iniciativa privada.

#### 4.4.2. Possibilidade de planejamento e de gestão

Face aos limites que se apresentam no Município de Cametá diante dos instrumentos de reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade, cabe neste momento apontar as possibilidades, uma vez que, o Estatuto da Cidade aponta diretrizes e instrumentos e, o Município, por meio de seu plano diretor municipal procura, na medida do possível, integrar os instrumentos e as diretrizes nas suas políticas urbanas e de ordenamento territorial.

Para que haja um bom esclarecimento quanto a esta discussão, procurou-se dividir os instrumentos de reforma urbana definidos no Estatuto da Cidade em duas categorias: os instrumentos de planejamento e os instrumentos de gestão.

##### 4.4.2.1. Os instrumentos de planejamento.

Para este sub-tópico, por meio de dados obtidos através de entrevistas, procura-se estabelecer uma aproximação entre o que propõe o Estatuto da Cidade, com o que está previsto no PDMC e o que realmente existe de concreto na organização espacial e na prática dos gestores municipais e de seus assessores e da sociedade civil organizada em relação às questões de ordenamento e gestão territorial municipal.

De acordo com Souza (2002), o planejamento está relacionado à competência técnica, ou seja, a partir de atividades que vão do diagnóstico ao prognóstico de uma determinada situação, estabelecendo-se uma meta a ser atingida. Entretanto, planejamento e gestão são duas atividades interdependentes. Por isso, sempre aparecerão relacionados.

As atividades de planejamento e gestão do território têm como fundamento principal o ordenamento territorial que, de acordo com o Estatuto da Cidade, exige o estabelecimento de um zoneamento. Por meio deste se identificam as potencialidades de cada área do município. Deveria ser o zoneamento do espaço urbano, na medida em que se reduz o entendimento do território municipal ao da cidade. No caso de Cametá, dadas às especificidades sócio-espaciais do Município, o zoneamento foi estabelecido a partir de duas

situações, o macro-zoneamento municipal, por meio do qual se identificam dois segmentos territoriais: a zona urbana e a zona rural e posteriormente identificou-se o zoneamento da zona urbana e o da zona rural.

A elaboração do macro-zoneamento municipal obedeceu aos limites já estabelecidos através dos “Acordos de Pesca” e que, de certo modo, coincidem com a distritalização municipal.

Em termos de instrumento de inovação a gente usou muito aquela discussão dos “Acordos de Pesca” para propor uma espécie de zoneamento alternativo. É meio que respeitar as áreas definidas pelos “Acordos de Pesca” num zoneamento. Não é um zoneamento como a gente conhece, mas a distritalização, o limite dos distritos. Ele pressupõe o limite dessa exploração (José Júlio Ferreira Lima, arquiteto e urbanista, coordenador da equipe de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 22/07/2008).

Isso reflete uma das especificidades sócio-espaciais de Cametá, a sua grande extensão territorial, na qual a população encontra-se dispersa nas várias comunidades rurais, para as quais a acessibilidade à sede municipal é bastante difícil, impondo, até certo ponto, o pouco acesso aos bens e serviços públicos e comprometendo a própria participação popular nas decisões. Então o zoneamento proposto no PDMC, sugere o ordenamento do território municipal que possibilite ao poder público o planejamento e a gestão que visem à distribuição eqüitativa dos equipamentos públicos.

Além desse instrumento, outros, igualmente importantes, apresentados no Estatuto da Cidade, estão arrolados no PDMC, os quais deveriam partir do ordenamento territorial proposto no mesmo.

No Estatuto da Cidade estão propostos vários instrumentos de planejamento e de gestão urbanos, mas como se está trabalhando com os instrumentos de reforma urbana destacar-se-á aqui apenas aqueles instrumentos mais inovadores e que estão previstos no PDMC.

- a. Plano plurianual;
- b. Lei de diretrizes orçamentárias;
- c. Lei de orçamento anual;
- d. Lei de uso e ocupação do solo da Macrozona Urbana;
- e. Lei de parcelamento do solo da Macrozona Urbana;
- f. Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo da Zona Rural;
- g. Planos de desenvolvimento econômico e social;
- h. Planos, programas e projetos setoriais;
- i. Programas e projetos especiais de urbanização;

- j. Instituição de unidades de conservação;
- k. Zoneamento ambiental.

Um dos elementos que contribuiria, sem dúvida, para o estabelecimento do planejamento e da gestão democrática e que possibilitaria o desenvolvimento sócio-espacial nos termos apresentados por Souza (2002), isto é, com justiça social e qualidade de vida, seria o planejamento integrado, isto é, as secretarias municipais dos vários setores sociais e econômicos, deveriam planejar suas ações de maneira integrada compreendendo o espaço geográfico como sinônimo de “espaço banal” que aglomera todas as ações humanas, independentemente da dimensão social que esteja se processando sobre ele. Este trará efeitos para todas as demais, refletindo-as e condicionando-as.

A compreensão do espaço geográfico como sinônimo de espaço banal obriga-nos a levar em conta todos os elementos e a perceber a inter-relação entre os fenômenos [...]. Trata-se do espaço de todos os homens, não importa suas diferenças; o espaço de todas as instituições, não importa a sua força; o espaço de todas as empresas, não importa o seu poder. Esse é o espaço de todas as dimensões do acontecer, de todas as determinações da totalidade social. É uma visão que incorpora o movimento do todo, permitindo enfrentar corretamente a tarefa de análise. [...] (SANTOS, 2000b, p. 104)

Esta possibilidade só se tornaria possível com a implementação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, a qual foi proposta no PDMC e que faria parte do sistema de planejamento. Esta secretaria assumiria o papel de coordenação, entre as secretarias e também integraria a sociedade civil organizada, além da iniciativa privada.

Um dos instrumentos primordiais da construção do plano diretor e o que aponta a necessidade de se criar a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. Sem uma secretaria de planejamento e gestão [...] a prefeitura terá dificuldade de operacionalizar o plano diretor. Porque, o plano diretor é o contexto geral do desenvolvimento tanto urbano como rural, e que precisa na verdade ter um planejamento, mais abrangente, macro. E pra isso, precisa ter uma secretaria que cuide da gestão. Então, o plano diretor aponta a criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. Essa secretaria sim, terá sobre sua responsabilidade, certamente, com o apoio do prefeito, [o objetivo] realmente de traçar os rumos das políticas para o desenvolvimento do Município de Cametá, apontada na política definida pelo plano diretor (Pedro Nolasco, engenheiro agrônomo, secretário municipal de agricultura e membro do Conselho Gestor do PDMC, entrevista concedida em 24/08/2008).

A ausência de coordenação e da possibilidade de inserção da sociedade civil nas

decisões dos investimentos públicos reflete a frágil capacidade administrativa e cria condições favoráveis ao estabelecimento do planejamento voltado para a satisfação das necessidades daquele segmento social com maior influência política, que não se restringiria necessariamente à classe social com alto poder aquisitivo, mas pertencentes também a famílias ditas tradicionais do ponto de vista da ocupação de cargos públicos, sejam eles eletivos, sejam eles por indicação.

Ainda é muito **frágil a capacidade administrativa** das nossas prefeituras municipais, normalmente responsáveis pela absorção de grande contingente populacional em seus quadros de funcionários, dificultando uma estruturação interna (de ações de planejamento, tributação, preservação) pela insuficiência de quadro técnico, e priorização de outros interesses que não o da promoção do desenvolvimento municipal. Não existe uma cultura de planejamento e gestão integrada (multisetorial) como requer a especificidade amazônica (CARDOSO, 2005, p. 4). (grifo da autora)

José Pessoa – integrante do Movimento Resistência Cabana dos Castanhais no Município de Cametá; movimento criado a partir da ocupação de uma área de preservação de castanheiros<sup>12</sup> no ano de 2006 – compartilha da idéia de que o modelo de desenvolvimento existente na região amazônica tem possibilitado o aprofundamento da segregação sócio-espacial, uma segregação que é produzida e/ou possibilitada pelos mecanismos de distribuição dos recursos públicos no provimento de equipamentos para a coletividade. Ao se referir à ocupação Castanhal (como é denominada a ocupação) e ao movimento do qual faz parte, ele faz a seguinte afirmação.

E essa luta que a gente faz hoje é uma luta que tem essa ancestralidade, que ela marca a negação de um modelo que não é um modelo bem vindo. É um modelo de concentração de renda, de concentração de moradia nas mãos de poucos – e aí você vai ter que alugar casa. É um modelo em que as áreas urbanizadas e as praças públicas são todas dentro do centro da cidade. Então isso exclui a população carente de ter acesso ao lazer, quer dizer, se ela tem um problema de segurança, que é um outro ponto da reforma urbana, e ele não pode sair de casa às dez horas da noite porque não é seguro, porque ele mora na Cidade Nova, mora na Baixa Verde ou na Primavera. Então significa que o trabalhador, ele está restrito única e exclusivamente a trabalhar e se reproduzir porque ele não tem acesso às áreas de lazer, porque os horários que ele tem vago para ter lazer, ele não tem acesso aos aparelhos públicos próximos à área onde ele vive, entendeu? (José Pessoa do Rego Lobo, integrante do Movimento Resistência Cabana dos Castanhais, entrevista concedida em 23/01/2008).

---

<sup>12</sup> Essa área foi definida pelo PDMC, como Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA).

A efetiva aplicação de uma lei de parcelamento, uso e ocupação do solo da zona rural, possibilitaria a potencialização das especificidades locais. Entretanto, para que isso ocorra, seria necessária a proposição de uma lei específica para dar conta do ordenamento territorial rural.

Assim, com a descentralização, a capacidade de gerar receitas por parte dos municípios torna-se um ponto crucial para o alcance do desenvolvimento sócio-espacial. Entretanto, para o caso de Cametá, esta é uma tarefa bastante complicada, uma vez que as fontes de arrecadação são muito restritas. Mas esse problema poderia ser amenizado por meio do estabelecimento efetivo dos instrumentos dos institutos tributários e financeiros identificados no Estatuto da Cidade. Entretanto, a falta de gestão na administração pública municipal, limita significativamente a realização destes instrumentos em Cametá.

Bava (1995), dentre outros instrumentos, aponta a aplicação destes institutos como essenciais para dar maior qualidade à administração pública municipal.

Esses resultados são possíveis graças à políticas de valorização e capacitação do funcionalismo público, políticas de aumento da arrecadação própria municipal via recadastramento imobiliário e tributação progressiva do IPTU, eliminação da corrupção, otimização dos recursos aplicados, abandono de investimentos em grandes obras, priorização da melhoria dos serviços, eliminação dos processos viciados de licitação etc. Essas melhorias são reconhecidas pela população nas pesquisas de opinião onde os índices de aprovação dão boas notas a esses governos (BAVA, 1995, p. 170).

De acordo com dados do último censo agropecuário aplicado pelo IBGE, no ano de 2006, o Município de Cametá, fez um recolhimento de R\$ 2.321,31 (dois mil, trezentos e vinte e um reais e trinta e um centavos) de ITR, com relação ao IPTU, não há informações. Isso demonstra a ausência de um banco de dados que possa subsidiar no processo de fiscalização e arrecadação, o que fica bem evidente no volume de recolhimento do ITR, num município com uma extensão territorial de 3.081 Km<sup>2</sup>, a qual corresponde em sua maioria absoluta à zona rural dir-se-ia que esta é uma arrecadação irrisória.

Com relação às outras fontes de arrecadação para o estabelecimento de fundos municipais que possam servir de complemento aos investimentos provenientes de fundos nacionais, como é o caso da outorga onerosa do direito de construir, dentre outras, não há uma arrecadação, uma vez que a expansão urbana tem se dado mais horizontalmente do que verticalmente, havendo um número muito pequeno de prédios com mais de quatro

pavimentos.

Não se constitui também em um espaço atrativo para os investidores no mercado imobiliário, sendo que no Município, os principais agentes produtores do espaço urbano se referem ao poder público, aos grandes comerciantes, que aplicam uma boa parte de seus recursos no mercado imobiliário e a população de baixa renda, em geral proveniente da zona rural do Município e que, em geral, habita as áreas periféricas da cidade. Neste caso, na possibilidade de proposição de uma lei de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano deve-se ter o devido cuidado para que tal lei não se constitua em um instrumento de maior segregação sócio-espacial ao se exigir muito do morador e pouco do poder público, pois:

Muitos dos PDs e das legislações de uso do solo contribuíram para restringir o acesso ao mercado imobiliário legal, a começar das primeiras legislações urbanísticas que se seguiram às reformas do Rio de Janeiro, por exemplo. Elas cumpriram o papel de regular o uso do solo e as edificações nas áreas renovadas, garantindo verdadeiro monopólio aos que tinham recursos para investir, inviabilizando os cortiços ali localizados (MARICATO, 2001, p. 116).

Muitas das ocupações urbanas desordenadas acompanhadas de vários outros problemas urbanos poderiam ser evitadas se houvesse uma lei de parcelamento, uso e ocupação do solo e também se houvesse entendimento por parte dos proprietários de terras ociosas e da população da necessidade de estabelecer as moradias de maneira sustentável, o que não tem sido o caso de Cametá.

Cametá precisa, necessariamente, de criar uma política municipal de ocupação e de desenvolvimento urbano, que ela possa, na verdade, diminuir os problemas que estão acontecendo hoje e estão avançando cada vez mais. As invasões estão aí. Nós temos áreas ociosas nesse Município aqui e até nas regiões do Baixo Tocantins. Infelizmente, nós estamos vendo aí as invasões, que não poderiam ter acontecido, porque Cametá tem muitas áreas, eu digo assim de forma ociosa, mas estão sob o poder do detentor. Mas, o plano diretor, ele aponta através das leis, que, na verdade, as leis é que dão as diretrizes, mas isso aí precisa ser muito bem discutido, porque ela mexe com os critérios de propriedade, enfim, mas, se é benefício social, ela tem, na verdade que ser definida pelo Município, ser compreendida pela sociedade, que ela é importante para a ocupação ordenada e, na verdade, ela possa surtir efeito positivo para o futuro. Então, Cametá precisa urgente de criar um mecanismo de política de ordenamento e ocupação urbana e desenvolvimento urbano, que possa no futuro ser uma cidade adequada pra todos. De capacidade de ocupação pra todo mundo e com menos problemas que estão acontecendo até hoje (Pedro Nolasco, Engenheiro Agrônomo, Secretário Municipal de Agricultura e membro do Conselho Gestor do

PDMC, entrevista concedida em 24/08/2008).

A questão do uso e da propriedade da terra foi uma das pautas que mais gerou polêmica dentro da definição do ordenamento do território municipal, conforme relatam membros da equipe elaboradora do PDMC:

Agora uma coisa que eu sei que mexeu muito com os interesses da realidade do poder econômico de Cametá foi a questão do uso da terra. Eu lembro que isso teve muita discussão, foi difícil passar, tanto é que o plano diretor de Cametá foi um dos últimos a serem aprovados pela Câmara dos vereadores. [...]. Porque logicamente, se o plano diretor ele é uma lei que dá uma direção de uso da terra, você não pode implantar uma indústria, onde é uma área que deve ser preservada do ponto de vista do meio ambiente, do ecossistema (Vera Lúcia Gomes, assistente social da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Dessa maneira, de acordo com Maricato (2001), os problemas urbanos teriam a possibilidade de serem amenizados, pelo menos, se houvesse uma distribuição equitativa dos equipamentos públicos, pelo espaço urbano, “[...] os dados de exclusão territorial fornecidos pelas favelas e loteamentos ilegais mostram que a terra urbanizada é um elemento-chave da política urbana e habitacional” (MARICATO, 2001, 199), pois mais do que ter fontes de arrecadação, dever-se-ia ter também formas criativas de se conseguir recursos por meio da elaboração de projetos a serem financiados pelas outras esferas de governo e também de outros fundos que não estariam diretamente ligados ao governo como aqueles provenientes de ONGs.

Uma possibilidade que se abriria, neste caso, seria o estabelecimento de parcerias, entre os vários níveis de governo, para se desenvolver projetos de urbanização. Mas esta possibilidade esbarra em duas questões primordiais: a assimetria de poder entre esses níveis de governo, pois quando o governo municipal não faz parte do mesmo partido do governo estadual, os acordos não acontecem. Da mesma maneira ocorre com relação ao governo federal. A outra questão se refere à inadimplência da prefeitura junto aos órgãos de arrecadação, principalmente, de previdência, que acaba se tornando um impedimento legal para que possam ser liberados os recursos. Desse modo, o governo municipal prefere abdicar dessas possibilidades a procurar alternativas que possam contribuir na melhoria das condições objetivas da população para que esta tenha mais qualidade de vida.

Segundo o coordenador da equipe elaboradora do PDMC, um dos instrumentos de reforma urbana que se mostrou mais adequado para Cametá, e que também é um dos pilares

da reforma urbana, seria a habitação de interesse social. Mas nesse caso, entenda-se habitação não somente no sentido restrito de ter um lugar para morar, mas um lugar onde possa haver pleno desempenho das necessidades humanas que envolvem ter um abrigo, mas também possibilidade de acessibilidade, de assistência à saúde, educação de qualidade, saneamento, opções de lazer, etc.

Dos instrumentos que eu acho que é mais fácil, pode ser mais fácil de fazer, são aqueles ligados a habitação, porque a própria Caixa Econômica cruzou com a gente em Cametá, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social exigia zoneamento especial de interesse social. Então isso é um fator interessante, eu acho. Eu acho que pode ser um instrumento facilitador (José Júlio Ferreira Lima, arquiteto e urbanista, coordenador da equipe de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 22/07/2008).

Mas, mesmo quando a possibilidade de financiamento para a casa própria se abre, como ocorreu no caso da ocupação Castanhal, na qual segundo o Sr. José Pessoa, integrante do Movimento Resistência Cabana dos Castanhais, o executivo municipal renunciou a investimentos propostos pelos órgãos federais de financiamento, perdendo a oportunidade de ampliar os recursos para aplicar na infra-estrutura urbana.

Nós tivemos uma reunião em outubro do ano passado no GRPU<sup>13</sup>, com a presença da CEPLAC<sup>14</sup>, IBAMA<sup>15</sup>, a Secretaria de Agricultura do Município de Cametá, Caixa Econômica Federal, pela Superintendência, a AGU<sup>16</sup> [...] Geral da União e o nosso movimento. Lá ficou dito o seguinte: que se o município assumisse a terra pra fins de moradia, a União através da GRPU repassava a chancela dessa terra da união para o Município e a Caixa Econômica Federal se comprometia de fazer o financiamento da área. Quer dizer, ela iria liberar o crédito para que o Município fizesse a urbanização necessária, a rede de esgoto e saneamento e iluminação, mas o Município não fez, não recebeu a terra e acabou que essa discussão da linha de crédito pra casa própria ficou prejudicada. O que a gente sabe hoje, em conversa com a Superintendência da Caixa Econômica Federal é que a Caixa Econômica não vai fazer o financiamento das casas a não ser que já exista uma área urbanizada, ou seja, o Município vai ter que fazer a instalação do sistema de rede elétrica e esgoto e a partir destes quesitos a Caixa Econômica Federal financia para as famílias o pagamento a perder de vista. Então quer dizer o seguinte: nós não vamos financiar casa própria numa área que vai virar uma favela. Então, primeiro o Município tem que arcar com os investimentos de urbanização, esgoto e iluminação pública (José Pessoa do Rego Lobo, integrante do Movimento Resistência Cabana dos Castanhais,

---

<sup>13</sup> Gabinete Regional de Patrimônio da União

<sup>14</sup> Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira

<sup>15</sup> Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis

<sup>16</sup> Advocacia Geral da União



entrevista concedida em 23/01/2008).

E continua:

Esse investimento ele é custeado, ele é [dividido] entre a União, BNDES<sup>17</sup> e o Município. Então, na verdade, a chancela do Município sob o custo, o ônus do Município sob essa questão seria residual. Mas, mesmo assim, o Município alegou que não tinha verbas pra poder fazer esse investimento e acabou perdendo recursos de milhões de reais, não é? Porque ele ia entrar com uma bagatela e acabou abdicando de fazer essa tentativa de tentar junto ao governo do Estado, bancada federal, emenda parlamentar, não é? Optou por não fazer, não tentar esse lobby e acabou perdendo a possibilidade de ter um investimento massivo do governo federal em infra-estrutura urbana (José Pessoa do Rego Lobo, integrante do Movimento Resistência Cabana dos Castanhais, entrevista concedida em 23/01/2008).

A própria ocupação da área dos castanhais já deturpa, de certa maneira, o zoneamento urbano estabelecido no PDMC e dificulta a possibilidade de financiamento da casa própria por parte da CEF (Caixa Econômica Federal), pois, conforme se pode observar na afirmação do coordenador da equipe que elaborou o plano diretor do Município, a agência da CEF exigia que fossem estabelecidas as zonas especiais de interesse social (ZEIS), o que pressupõe que esta instituição financeira somente financiará habitação de baixa renda nas áreas definidas pelo plano diretor como ZEIS e, neste caso, ainda existe um agravante ainda maior, que se refere ao fato de a área ocupada ter sido definida como ZEIA (Zona Especial de Interesse Ambiental).

Essa observação nos remete aos programas e projetos especiais de urbanização para o Município. Aqui seria interessante estabelecer uma relação com o que diz José Pessoa sobre as negociações em torno da ocupação Castanhal e procurar dados sobre as parcerias estabelecidas com a Eletronorte, bem como as possibilidades de estabelecimento do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Não existem [programas e projetos especiais de urbanização] e também não foi trabalhado. Até porque eu acredito que esse desenvolvimento urbano efetivamente ele só pode ser aplicado a partir da criação do Estatuto da Cidade, antes disso ele não pode. Embora a gente saiba, por exemplo, que atualmente com relação a logradouros públicos a gente tem tido um bom desenvolvimento no governo. Com esse governo atual do Valdoli tem tido um bom desenvolvimento, saneamento básico, pavimentação asfáltica, essas coisas tem, só que não existe uma meta. Tem sido feito muito, mas a gente não tem uma meta, é aleatório. E eu acho que é uma das coisas, eu acho

---

<sup>17</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Social.

interessante isso, porque se fala muito em saúde, especificamente, em educação, mas eu acredito que deveria ter um plano de desenvolvimento específico para a pavimentação asfáltica e pra saneamento, urbanização. E ninguém fala nisso (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

Sobre os planos e projetos setoriais, o ex-assessor jurídico da prefeitura de Cametá, afirma que há e sempre houve, mas que isso gera um desconforto no sentido de que ao se estabelecer várias metas, termina-se por não atingir nenhuma. Nesse caso, defende-se a necessidade do planejamento e da gestão integradores.

Existem planos, por exemplo [...] na questão do meio ambiente, planos e projetos, na questão da assistência social, a saúde, existem, da educação. Na época do governo do Quaresma<sup>18</sup> existia um plano para a educação, houve a Escola Cidadã, a Escola Caá-mutá. A alfabetização de jovens e adultos começou no governo Quaresma, [...]. O plano de cargos, carreira e salários foi na época do governo do Quaresma, só faltou aprovar [...]. Existem questões setoriais que são desenvolvidas, mas eu acho isso muito prejudicial para o objetivo que se quer alcançar, porque muitas vezes quando tu atiras pra tudo quanto é lado tu não consegue resolver o que tem que ser resolvido. Tem que estabelecer uma meta e é essa meta que o Estatuto da Cidade obedece (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

Conforme já afirmado anteriormente, uma das propostas do PDMC que causou mais polêmica está relacionado à questão do uso da terra. Dessa maneira, embora não seja um Município no qual a modernização capitalista tenha se instalado efetivamente, há alguns casos em que os interesses de um grupo socioeconômico ou outro se apresenta.

Então, neste caso, os instrumentos de planejamento propostos no Estatuto da Cidade, para serem efetivados no Município de Cametá precisariam sofrer um processo de adequação às especificidades sócio-espaciais do Município, o que, aliás, foi feito pela equipe elaboradora do PDMC por meio de propostas estratégias para se contemplar muitas dessas especificidades, como é o caso da grande extensão territorial. Nesse caso, foi proposta a descentralização regional, por meio dos distritos administrativos.

Com relação à forte presença de atividades primárias e de pequeno porte foram elaboradas propostas que contemplam esta especificidade também, como o incentivo a agricultura familiar, o incentivo à criação de cooperativas rurais e de cadeia produtivas a

---

<sup>18</sup> José Rodrigues Quaresma, prefeito de Cametá, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), gestão 2001-2004.

partir dos APLs.

Somente a elaboração e aprovação do PDMC na Câmara de vereadores do Município e o seu sancionamento pelo Prefeito não se caracterizaram como uma condição para que os instrumentos de reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade possam ser operacionalizados. Uma das condições essenciais para a sua aplicação neste caso, seria a apropriação por parte da população como um instrumento que funcionaria em seu favor, o que se configurou em uma das grandes dificuldades da equipe elaboradora do PDMC.

Creio que a maior dificuldade foi a de fazer os beneficiários do plano diretor, apropriarem-se do produto, compreenderem a dimensão e a força do mesmo, estabelecerem mecanismos de diálogo e de pressão e passarem a utilizá-lo como ferramenta de desenvolvimento local. Isso pode parecer uma questão cultural até, mas estava presente em todas as reuniões que realizamos para discutir e nivelar experiência, fazendo com que o trabalho perdesse muito em potencial (Raimundo Alberto Mata, engenheiro civil, integrante da equipe físico-territorial de elaboração do PDMC, entrevista concedida no 11/07/2008).

No que se refere à questão econômica, o fato da economia da zona urbana estar fortemente influenciada pela da zona rural que, neste caso, se diferencia da zona rural das regiões Sul e Sudeste do Brasil, nas quais há uma presença marcante da agroindústria, faz-se necessário que o Estatuto da Cidade esclarecesse melhor maneiras de interação entre as atividades econômicas típicas da zona rural e as atividades econômicas típicas da zona urbana.

[...] Num Município como Cametá, você percebe aí que a dinâmica é muito diferente. A dinâmica econômica ela vem principalmente do campo, do meio rural, está certo? Então eu acho que dentro do Estatuto da Cidade existe uma lacuna ainda justamente na articulação entre o urbano e o rural [...]. Principalmente no caso da Amazônia, porque no caso da Amazônia você vê o seguinte, é diferente você vê a questão rural, da economia rural da Amazônia em relação à economia rural, por exemplo, do Sul e do Sudeste [...]. Lá no Sul, principalmente, você vê uma articulação muito próxima entre indústria e campo através das agroindústrias. E isso aí não ocorre no caso da Amazônia. Você vê que as unidades familiares são uma coisa, tanto aquelas que já estão na agricultura familiar quanto aquelas que trabalham no agroextrativismo ou no extrativismo. Inclusive essas coisas são tão entranhadas que é difícil você distinguir uma unidade dessa que está lá na área, na várzea, não vai trabalhar só com lavoura, nem a lavoura é a principal atividade. A principal atividade é a extração que, geralmente, no caso, é o manejo do açaí. Mas eles pescam, eles fazem a criação de pequenos animais. E não existem [...] instrumentos na economia da cidade ou do Município,

melhor dizendo, que dê uma assistência adequada pra esse tipo de produção (Valcir Bispo, economista, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Esse dilema que se estabelece ao se tentar operacionalizar os instrumentos de reforma urbana identificados no Estatuto da Cidade em municípios como Cametá, se dá, também, devido ao fato de que no Estatuto da Cidade são pensados a partir de situações para as quais o território municipal se restringe, inclusive a própria questão da regularização deveria ser melhor analisada, uma vez que, no caso das áreas ribeirinhas, ou melhor, as áreas de várzea, constituem-se patrimônio do Estado Brasileiro. Dessa forma, como pensar políticas de regularização fundiária e de financiamento, social e ambientalmente viáveis para a população ribeirinha de Cametá de maneira que lhe possibilite desenvolvimento sócio-espacial?

[...] Você vê que [dentro da] categoria cidade, dificilmente você consegue encontrar espaço pra esse tipo de discussão, quer dizer, gestão de rio, gestão de bacias hidrográficas. Mas está dentro do Município e o Município é muito mais amplo que a cidade. Então ou você vai ter que pensar no Município como um todo ou vai ficar pensando somente na cidade [...]. Eu acho que a gente conseguiu introduzir isso, até porque através disso você entra numa outra coisa, que é você começar a trabalhar planos de manejo em áreas de várzea, que são áreas que você não tem a titulação da terra. E tem uma questão jurídica aí, porque pra você ter acesso ao crédito, digamos assim, um dos principais instrumentos de aval, de fiança, é a questão da propriedade da terra e a população ribeirinha não tem esse título de propriedade. Mas se elas forem consideradas dentro de um plano de manejo de uma micro-bacia hidrográfica, isso pode entrar então como se fosse um acesso ao crédito. Como se fosse uma concessão de uso dado pelo Estado pra uso daquelas terras que estariam sob jurisdição do Estado (Valcir Bispo, economista, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Por meio desta afirmação, pode-se perceber que um dos instrumentos de reforma urbana, concessão do direito real de uso, proposto para o espaço da cidade estaria mais adequado e mais viável para a zona rural.

Por meio de uma política de relação de trabalho e renda, que novamente não estaria relacionada propriamente ao espaço urbano, seria necessário o estabelecimento do cooperativismo e do associativismo, como maneiras de se estabelecer a agroindústria no Município, relacionada, principalmente ao beneficiamento do açaí, na tentativa de se buscar fortalecer a economia municipal.

[Há] a necessidade de uma política de relação de trabalho e renda. E quando se fala de relação de trabalho e renda. Nós não estamos falando do emprego formal que os grandes projetos poderiam possibilitar, mas sim dos próprios agricultores se organizarem em trabalhos coletivos, como, por exemplo, cooperativas e tentarem criar, implantar agroindústrias, pequenas agroindústrias que pudesse realmente ser apropriado, esse recurso da natureza e que a renda obtida fosse diretamente para eles (Vera Lúcia Gomes, assistente social, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Então para que se tentasse resolver esses dilemas de planejamento e gestão, evidenciados no momento em que se tenta colocar em prática, ações de diretrizes nacionais e regionais de desenvolvimento, o próprio economista propõe que houvesse uma descentralização regional e a formação de consórcios municipais, de maneira que cada município pudesse ter a possibilidade de ordenar e gerir o seu território de maneira autônoma. Entretanto, essa possibilidade já foi criada, o que falta, na verdade, é o seu efetivo exercício, mas mesmo a descentralização institucionalizada por meio da Constituição de 1988, apresenta muitas lacunas, conforme discutido em capítulos anteriores deste trabalho.

Eu sou a favor de uma descentralização, pra que o Município tenha maiores poderes pra poder praticar políticas públicas. E a outra coisa é você também favorecer uma maior possibilidade de consórcio entre os municípios pra eles poderem fazer políticas que possam abranger as suas próprias peculiaridades regionais, as suas próprias especificidades regionais. Então esses instrumentos não estão muito claros no plano diretor, as possibilidades de atividades consorciadas, a questão, por exemplo, da economia da região. Evidentemente se você for implantar uma agroindústria lá você depende de um estudo que envolva os municípios da região, só que eles precisam entrar num consórcio e, isso, vai além da capacidade do plano diretor porque já envolve então uma esfera intermunicipal, já envolve uma capacidade articulação com outros entes governamentais [...] (Valcir Bispo, economista, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Por outro lado, o engenheiro civil Raimundo Alberto Mata, ao ser questionado sobre a possibilidade de uma política regional e nacional de desenvolvimento urbano, baseado na experiência que tiveram na elaboração do PDMC, afirma que:

Certamente a realidade regional dos municípios à jusante da Usina Hidrelétrica de Tucuruí levou a equipe a pensar, no mínimo, a necessidade de trazer o Ministério das Cidades para uma conversa local. Seria talvez o

pontapé inicial num debate mais amplo, necessário e urgente, para tratar, por exemplo, a condução de políticas de formação de consórcios municipais para o tratamento de temas como resíduos sólidos urbanos. Há uma carrada de outros temas: mobilidade, por exemplo, numa região cheia de rios e que se pode fazer melhor uso dos mesmos se tiver uma política adequada (Raimundo Alberto Mata, engenheiro civil, integrante da equipe físico-territorial de elaboração do PDMC, entrevista concedida no 11/07/2008).

Portanto, no que se refere aos instrumentos de planejamento, o que mais se percebe nas informações fornecidas pela equipe elaboradora do PDMC e que a maior parte das propostas que deveriam ser de reforma urbana, terminam por estarem mais relacionadas ao espaço rural, criando, assim, um paradoxo e uma desconformidade ao que propõe o Estatuto da Cidade. Esse dilema que deve ser minuciosamente pensado e analisado tanto pelo poder público municipal, juntamente com a sociedade civil organizada e o setor privado, e também por aqueles que elaboram propostas de política urbana em nível nacional.

#### 4.4.2.2. Os instrumentos de gestão

A efetivação dos instrumentos de gestão está relacionada, em grande parte, com a competência política. Mas como já foi destacado, anteriormente, esta também depende de um certo grau de planejamento de ações, sob pena de se governar no vazio. Assim, partindo do que é proposto pelo PDMC, analisam-se as possibilidades e os limites da gestão municipal por meio dos instrumentos da reforma urbana e do Estatuto da Cidade, operacionalizados através daquele.

Considera-se que os instrumentos de gestão que serão apresentados aqui e que foram propostos no PDMC constituem-se instrumentos da reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade e que criam a possibilidade de estabelecer a gestão democrática, a saber:

- 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.

Com relação aos conselhos municipais, nas falas do ex-assessor jurídico da prefeitura fica evidente a ausência e/ou a fragilidade da democracia dentro da administração e

da própria sociedade civil organizada de Cametá, à medida que ele afirma que os conselhos municipais não dispõem de muita representatividade diante da sociedade, ou seja, eles não são identificados pela sociedade civil como um meio de representação de seus interesses.

Eu acho que os conselhos municipais funcionam desde muito tempo de maneira precária [...]. Conselho de educação, conselho de saúde, gestão administrativa, só que eles funcionam precariamente. Eles não têm uma imagem perante a sociedade, eles não aparecem, eles trabalham muito de forma escondida, de forma oculta. Então não é coisa do Valdoli, não é coisa do Quaresma, não é coisa do Emanuel, não é desde muito tempo mesmo, desde as suas criações, sempre trabalharam de forma precária [...]. A culpa eu não sei até onde chega, mas parte da culpa também é nossa (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

Por outro lado, a precariedade na atuação dos conselhos, é atribuída ao poder público, que tem criado situações que dificultam a participação efetiva da sociedade civil organizada dentro das discussões em torno da definição das prioridades dos investimentos públicos.

[...] a gente participa pouco, por exemplo, a gente tem [...] os conselhos, o conselho de saúde, agricultura, hoje o presidente do conselho de desenvolvimento rural é o presidente do sindicato, mas ela fica centralizada em torno da secretaria de agricultura, o debate. Considerando que a gente tem uma grande demanda no movimento sindical isso acaba não fluindo da maneira que a gente podia intervir, o movimento social intervir. O conselho fica aí em função do gestor municipal e a gente tem muito pouca intervenção. Se a gente vai pras reuniões, não é cumprido o calendário que é feito. [...]. Em função disso ele quer que nós das entidades se adapte da forma que eles querem (Rosi Pinto Cruz, secretário de finanças do sindicato dos trabalhadores rurais de Cametá, entrevista concedida em 01/08/2008).

A ausência de expressividade e de representatividade do próprio conselho gestor do plano diretor em Cametá se constitui um dos entraves para o bom andamento das políticas de reforma urbana para o Município.

A dificuldade de aplicação da reforma urbana, ela está dentro do contexto da política pública. Porque hoje o governo federal, a lei maior, ela exige que o Ministério da Cidade, os municípios tem que criar seus conselhos. E os seus conselhos na verdade, também são que discutem a parte operacional pra que o Município possa traçar os seus orçamentos e trabalhar na política de reforma urbana. Então, Cametá tem dificuldade hoje, porque não tem ainda um conselho [gestor do plano diretor] formado que possa trabalhar dentro do aspecto legal na política de desenvolvimento da reforma urbana do

Município de Cametá. Então, esse é um dos entraves (Pedro Nolasco, engenheiro agrônomo, secretário municipal de agricultura e membro do Conselho Gestor do PDMC, entrevista concedida em 24/08/2008).

Por outro lado um dos membros da equipe de elaboração do PDMC enfatiza a importância dos conselhos na proposição de políticas públicas capazes de corresponder às necessidades da população, possibilitando a implementação da gestão democrática capaz de aproximar o poder público da sociedade civil organizada.

[É necessária] a implementação de políticas sociais a partir mesmo da relação com a sociedade civil e os conselhos. Essas políticas sendo realmente verdadeiros instrumentos de controle social, no caso da educação, da saúde, da assistência social, [...] da relação de trabalho e renda. Políticas direcionadas para os vários segmentos da sociedade [...]. Políticas sociais que não segmentem, mas que realmente estejam voltadas para o atendimento desta população (Vera Lúcia Gomes, assistente social da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Isso tudo perpassa pela dificuldade de se atender às necessidades de uma população dispersa em pequenas comunidades rurais nas quais é necessário investimento público. São criados pólos, ou seja, são definidas áreas nas quais se concentram os serviços sociais, em especial, os de saúde e de educação, mas mesmo assim o acesso é difícil. Além disso, de um modo geral, os conselhos são constituídos, em sua maioria, pela população urbana e como se analisou em capítulos anteriores a maior parte da população ainda se encontra fora da sede municipal.

Os fundos municipais são muito frágeis também, devido à ausência de arrecadação suficiente para criar esses fundos e isso impossibilita o estabelecimento de parcerias entre o Município, o Estado e o governo federal, além de dificultar o estabelecimento de alianças entre os municípios para a promoção do desenvolvimento regional, pois, nesse caso, também as receitas municipais têm uma grande relevância.

Tem fundos municipais, existem fundos municipais até hoje, por exemplo, a partir da cobrança do IPTU se criou um fundo razoável. Existem outros fundos municipais que não funcionam efetivamente. Tirando esses fundos municipais que não arrecadam muito, até porque Cametá é um Município, ele é um Município pobre. É um Município grande. Eu acredito que em população seja o quinto do Estado, em termos de população. Em termo de eleitorado é o quarto ou quinto. Só que ele é um Município muito pobre. Então esses termos de fundo municipal, de arrecadação municipal ele não consegue funcionar de maneira efetiva. O IPTU, as fiscalizações e os órgãos pra coleta desses fundos eles existem, só que não se consegue. Por exemplo,



nós temos o IPTU, pouco a pouco ele vem sendo desenvolvido, pouco a pouco as pessoas estão tomando consciência pra que serve o IPTU (...). Nesse sentido o Valdoli fez um trabalho muito bom de conscientização. Não estou entrando no mérito do gasto, estou entrando no mérito da arrecadação. (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

Sobre os instrumentos os institutos tributários e financeiros apresentados no Estatuto da Cidade, a sua efetiva aplicação dependeria muito mais de um esforço de gestão do que propriamente de condições materiais adequadas para isso.

[...] Tem um aumento de densidade muito grande, em algumas áreas. Então o controle disso [seria feito por meio do] IPTU progressivo no tempo, mas teria que ter um grande esforço de gestão. [...] Em Cametá, tem funcionário concursado, tem uma estrutura de secretaria de finanças rudimentar, mas capaz de trabalhar. Existem técnicos, eu acho que existe um corpo técnico, que se a instância política visse algum ganho nisso, poderia [aproveitar melhor], mas falta assim talvez uma articulação do setor privado pra isso também (José Júlio Ferreira Lima, arquiteto e urbanista, coordenador da equipe de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 22/07/2008).

Tal situação pode ser justificada, uma vez que os mesmos problemas urbanos que existem nas grandes cidades brasileiras foram identificados na realidade sócio-espacial de Cametá, inclusive a especulação imobiliária, que seria uma das bases para a aplicação de tributos, como é o caso do IPTU progressivo no tempo, encontra-se presente, não somente na sede do Município, como também em algumas vilas, sedes dos demais distritos.

[dentro do conjunto dos municípios do Baixo Tocantins, Cametá] é o Município que tem a questão urbana mais difícil do conjunto, tirando já a área de Abaetetuba, Barcarena, eu acho que é bem complexo isso porque é um Município que a sede cresceu muito, já tem vilas urbanas. Quer dizer, a questão urbana não está só na sede, ela está em Carapajó, está em Curuçambaba, em Vila do Carmo tem especulação imobiliária. Então, lidar com tudo isso é complicado, é difícil (José Júlio Ferreira Lima, arquiteto e urbanista, coordenador da equipe de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 22/07/2008).

Sobre a participação popular no planejamento e na gestão municipal, o ex-assessor jurídico da prefeitura de Cametá, aponta para a experiência do orçamento participativo como uma tentativa que não foi bem sucedida devido a alguns fatores, sendo que o principal foi à ausência dos técnicos para orientar a população no estabelecimento de seus projetos a partir de suas demandas.

Tivemos uma tentativa. Ela é uma coisa muito boa. O orçamento participativo é uma coisa muito boa, mas ele depende de uma coisa essencial e que o governo do Quaresma não levou em consideração, que é a influência do técnico na execução. Eles podem até dizer [...] e tinha os técnicos, tinha o engenheiro, tinha agrônomos, tinha os médicos, tinha advogados [...]. A questão é que estes técnicos têm que trabalhar de maneira independente. Foi decidido o que vai ser feito? Foi. Mas daí pra diante, deixa nas mãos do técnico que sabe fazer e não houve essa prioridade no governo do Quaresma. O orçamento participativo agora eu não tenho menção de que tenha sido feito no governo Valdoli, mas o governo do Valdoli tem uma grande vantagem que o técnico é ouvido, é levado em consideração (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

Um dos membros da gestão atual do Município também identifica a dificuldade de aproximar a sociedade civil de uma equipe multidisciplinar, que, nesse caso, seria constituída de técnicos capazes de compreender e executar o planejamento municipal de acordo com o que está sugerindo o PDMC e conseqüentemente o Estatuto da Cidade. Nessa mesma afirmação, o secretário municipal de agricultura também destaca a necessidade de aproximação, também, da Câmara Municipal.

Uma das dificuldades de se aplicar o plano diretor está, na verdade, na construção de uma equipe multidisciplinar que possa na verdade ter a visão de planejamento e também trabalhar em conjunto com um conselho que possa ser representativo da sociedade civil organizada entre os poderes públicos, e principalmente pelo poder legislativo municipal, que possa construir linhas adequadas que apontam o plano diretor. E, uma das questões que pode vir ser bem aplicadas, é fazer com que a sociedade compreenda o mecanismo de ordenamento urbano de desenvolvimento rural sustentável, desenvolvimento urbano também, desenvolvimento econômico, enfim que possa também contemplar a sociedade em benefício de todos. Agora, pra isso, é preciso traçar rumos, ter uma equipe indutora no processo (Pedro Nolasco, engenheiro agrônomo, secretário municipal de agricultura e membro do Conselho Gestor do PDMC, entrevista concedida em 24/08/2008).

Também foi constatada pela equipe elaboradora do PDMC, a pouca participação da população, não somente em termos de quantidade, mas também de qualidade, pois mesmo quando a população estava presente nas reuniões, ela não participava ativamente. Esta é uma questão cultural que deve ser tratada com bastante cautela.

[...] pela própria realidade social e política e cultural do Brasil, em particular do Município [...] mesmo que o Baixo Tocantins já tenha todo um avanço

em termos de organização política, não é? Uma população que reivindica, que se posiciona, enfim. Mas nós encontramos limitações ainda na qualidade e na quantidade de participação das pessoas em que se constituiriam fundamental para se decidir as prioridades de ações que deveriam constar no Município. Então eu me refiro, por exemplo, assim, que nós fazíamos todo um trabalho de mobilização através de cartas, de rádios, rádios comunitárias, através de divulgação nos eventos, até mesmo nas missas, nos cultos, enfim, mas muitas vezes, quando chegava no momento da reunião, nem sempre se tinha um número significativo pra decidir sobre essas ações que deveriam ser prioridade pro Município (Vera Lúcia Gomes, assistente social, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Tal dificuldade pode estar relacionada às próprias condições de acessibilidade que, era precária para a equipe elaboradora do PDMC como também para a população que precisa percorrer longas distâncias para chegar aos locais de reuniões.

[...] as próprias condições da realidade do Município [...]. Barcos muito precários, nós mesmos tivemos risco de vida nas nossas viagens, pegando chuva, temporal, porque nós marcávamos com as pessoas e tínhamos que ir. E as condições de trafegabilidade no rio Tocantins não são as mais seguras. Então essa foi uma situação difícil. Pra chegar a uma localidade a gente tinha que pegar, muitas vezes, um barco, e depois uma canoa, uma rabeta, enfrentar uma ponte que nem sempre era segura (Vera Lúcia Gomes, assistente social, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Quando questionado sobre o grau de participação da população nos fóruns de debate, o representante de uma das gestões de governo afirma que foi muito positiva, principalmente da população do interior, isto é, da zona rural.

Sentimos, principalmente o pessoal do interior. Senti um interesse muito forte, eles vinham em grupo decidir e botar a proposta deles. Agora a execução da proposta deles é que não foi possível ser feita, por causa da ausência do técnico. Não é a ausência do técnico, o técnico estava lá, mas não foi dada independência para o técnico trabalhar. Eu jamais me envolveria no trabalho de um engenheiro, de um arquiteto, eu jamais me envolveria. Então eu acho que faltou independência pra eles [...] (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

Tal situação também foi identificada pela equipe que elaborou o plano diretor de Cametá e dos demais municípios da região do Baixo Tocantins.

O movimento social [...] ainda não se urbanizou, ainda não colocou a pauta

urbana nele. Alguma coisa que aparece, mas ele ainda não pautou o urbano. Não é a cidade. A questão da conquista do urbano, ainda não é um valor, [...] não é articulado como entidade econômica. Por exemplo, Igarapé-Miri, [...] mesmo não sendo tão grande quanto Cametá, a sede, ele já tem uma discussão urbana, por causa da estrada [...]. Cametá não, é tudo muito difícil, porque você tem que atravessar o rio essa coisa toda. Na hora em que a Transcametá melhorar, vai ser uma explosão. E o movimento social tem um papel aí, porque ele não está desarticulado da área da estrada, da direção para Limoeiro, de Mocajuba, aquela outra margem, que é a margem urbana (José Júlio Ferreira Lima, arquiteto e urbanista, coordenador da equipe de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 22/07/2008).

A afirmação do coordenador da equipe de elaboração do PDMC é reforçada quando se observa que as principais organizações sociais e com maior organização, atuação e conquistas, se referem ao espaço rural (quadro09).

**QUADRO 09. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM CAMETÁ (ASSOCIAÇÕES, SINDICATOS, CENTROS E COLÔNIAS).**

<b>Tipo de organização</b>	<b>OBJETIVO (S)</b>	<b>No. de associados</b>
Associação Comunitária dos Jovens Cametaenses	- Desenvolver atividades culturais (Teatro JUBANO); - Danças de Rua e Capoeira.	100
Associação Comunitária de Preservação do Meio Ambiente das Localidades de MUPI	-desenvolver ações voltadas para a preservação do meio ambiente através do trabalho comunitário.	Informação indisponível
Associação Gente Fraterna (AGENFRA)	- Apoiar o trabalho de Jovens	Informação indisponível
Associação Cultural e Ambiental-LANÇAL	Desenvolver atividades culturais e de preservação do meio ambiente que envolvam o trabalhador camponês.	15
Associação de Mulheres do Município de Cametá –ADAMU	- Organizar grupos de trabalhos para a geração de emprego e renda, assim como a capacitação e a formação de mulheres; - Representar as mulheres em todos os segmentos cametaense. - criar estratégia de articulação politicamente com as organizações sociais, econômicas e instituições municipais públicas e privadas.	330
Associação das Mulheres da Aldeia	Informação indisponível	Informação indisponível
Associação Geral das Mulheres de Cameta	Informação indisponível	Informação indisponível
Centro Miriti de Assessoramento às Mulheres	- Assessorar as mulheres rurais e urbanas de baixa renda na luta pela igualdade de direitos; - Contribuir para o fortalecimento das mulheres no Sindicato dos Trabalhadores Rurais.	50 grupos de 15 à 20 mulheres.

Cooperativa Agrícola Resistência de Cametá- CART	-fortalecer a agricultura familiar através do melhoramento da produção para o mercado (quantidade e qualidade); -representar os trabalhadores locais associados em todas as instâncias: sociais, legais e de financiamento.	250
Clube de Diretores Lojistas de Cametá- CDL	-Representar politicamente os comerciantes e lojistas de Cametá.	100 empresas de Cametá e 20 de Mocajuba
Colônia dos Pescadores Artesanais de Caneta “A- Z16”	-Institucionalizar, organizar, assessorar os pescadores no âmbito da: capacitação para a época do defeso; formação relacionada a pesca com o meio ambiente; acesso ao seguro-desemprego. - Incentivar a criação do Acordo da Pesca	7000
Sindicatos dos Trabalhadores Rurais- STRC	- Organizar os trabalhadores rurais na luta pelos direitos do Trabalhador Rural; -Desenvolver ações articuladas com Federação de Agricultura do Pará.	17. 000
Sindicato dos Trabalhadores em Educação – SINTEPP	-Representar a categoria dos Trabalhadores da -Educação; lutar por melhorias salariais; formação profissional.	600
Sindicato dos Trabalhadores da Saúde	- Lutar pelas melhorias das condições de Trabalho dos trabalhadores da Saúde.	Informação indisponível
Sindicato dos Produtores Rurais de Cametá	- Apoiar os produtores rurais na melhoria da qualidade da Produção Regional (farinha de mandioca, açaí e frutos tropicais), através da parceria com a Federação de Agricultura do Pará e Serviço de Apoio a Pequena e Média Empresa-SEBRAE.	600 a 700

Fonte: Cardoso (2006b, p. 32-34)

Com a descentralização política e institucional entre as esferas de governo e dentro de uma mesma esfera, deve-se estabelecer um tripé para a distribuição do poder, entre o governo, a esfera privada, a sociedade civil organizada, por meio de sindicatos, associações e ONGs. Quando questionado sobre a participação da esfera privada no planejamento e na gestão do espaço urbano e do território municipal, um representante de governo afirma que:

Existe uma tentativa de participação da iniciativa privada nos projetos dos municípios, dos estados e da federação, mas isso ainda não foi exercitado no Brasil todo, é um embrião. Está começando a ser exercitado. E pra gente aqui ainda vai demorar muito tempo essa participação. Eu não estou falando de patrocínio de uma empresa dar mil reais, mil e quinhentos reais, dois mil reais. Eu estou falando da empresa participar daquele projeto. Essa questão

de patrocínio e de apoio sempre existiu, mas isso não é o objetivo. O objetivo é eles participarem do projeto, opinarem e isso não existe no nosso Município (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

Então, essa aparente ausência da iniciativa privada no processo de planejamento e gestão do Município de Cametá dá-se pelo fato de que este não se caracterize como empreendedor. Como não tem muitos interesses em jogo, este não se preocupa muito em tentar intervir na distribuição dos equipamentos comunitários, isto é, da infra-estrutura e dos serviços. Tal situação evidencia a predominância da cidade tradicional em detrimento da cidade econômica.

Com relação à possibilidade de implementação da gestão democrática no Município de Cametá, esta seria alcançada, desde que houvesse uma mudança na postura política, tanto dos dirigentes, ou seja, do executivo, quanto na postura da sociedade civil.

As mudanças na postura política dos dirigentes estão relacionadas à necessidade de se considerar com mais seriedade as demandas sociais que são apresentadas nos fóruns de discussão, fazendo com que a população se torne mais confiante em relação a estes. Ao ser questionado a respeito das dificuldades em envolver a população nos processos decisórios e assim criar as bases para a efetivação da democracia direta em Cametá, o advogado Luís Gama, representante da gestão municipal anterior, fez a seguinte afirmação:

Não, acho que não. Acho que não há dificuldade porque já foi tentado o orçamento participativo e não houve uma execução eficiente do que a população decidiu e isso afasta a população de outras tentativas de algum projeto, de se efetivar algum projeto, isso afasta. Mas se houver um interesse, eu tenho essa idéia, se houver um interesse da administração pública municipal, de se fazer uma gestão democrática, com a efetivação dos serviços, com a garantia de efetivação dos serviços, conclusão de serviços. Porque os serviços começam e não terminam, se houver uma obrigatoriedade para a conclusão dos serviços eu tenho certeza que a gestão democrática vai ser eficiente. Mas se não tiver, o povo não vem, ele não vem mais. Ele já veio uma vez, se encontra desiludido, e pra chamar este povo novamente vai ser difícil. E pra segurar ele, se ele vier novamente, o povo participar novamente dessa gestão democrática, ele vai ter que ter uma garantia. Se não tiver uma garantia ele não vem mais. Agora funcionou, o chamamento funcionou, a perspectiva que a gente tinha era que povo estava lá pra decidir o que queria. Agora se você não souber o que é que o povo quer, e quanto você vai gastar, e como você vai fazer aquilo, ai fica muito difícil (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

Na verdade, percebe-se que os fóruns de discussão estão restritos à realização das conferências municipais, que, muitas vezes, têm se dado como uma mera etapa burocrática, para se formar os conselhos municipais, como o Conselho Municipal de Saúde, de Educação e de Meio Ambiente, com o intuito de regularizá-los, e assim criar uma situação adequada para se ter acesso aos recursos disponibilizados pelo governo federal por meio dos ministérios. A tentativa de se estabelecer o orçamento participativo como uma forma de gestão democrática do território municipal restringiu-se ao governo petista de José Rodrigues Quaresma, mas que não foi bem sucedido devido a vários problemas.

Então, essa vontade das comunidades, querer que logo no local dele fosse construída a escola ou feito a abertura do ramal, ou melhorasse essa questão de construir uma ponte nessas prioridades, que era assim essa discussão do orçamento participativo. Houve uma dificuldade por conta de que a população como ela é abandonada nesse processo eles queriam que logo que lá na comunidade. Eles não entenderem esse processo de dizer que através do orçamento participativo era que ia ser aonde tivesse mais prioridade. Era votado e tudo mais foi feito o debate em todo o interior. Então acabou ele não dando muito certo porque as pessoas não entenderam o processo, mas o governo ele tentou trabalhar isso, tanto prova que as obras que foram aprovadas pelo orçamento participativo em discussão com a Eletronorte hoje já foram executadas (Rosi Pinto Cruz, secretário de Finanças do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá, entrevista concedida em 01/08/2008)

Essa apatia diante da questão da cidadania reflete vários problemas relacionados à inserção da sociedade civil organizada na administração pública, mas reflete fundamentalmente alguns vícios da administração pública municipal que vão desde a população que se acostuma com situações de favorecimentos, paternalismo e clientelismo.

[...] a eliminação do clientelismo não depende apenas de um ato de vontade do prefeito, uma vez que só pode efetivar-se se a prefeitura como estrutura administrativa, for organizada de tal forma que a implementação das decisões que afetam direta ou indiretamente a população – das quais a mais óbvia é a prestação dos serviços públicos – possa ocorrer independente de ações de indivíduos, sejam eles políticos ou funcionários da própria Prefeitura. A questão relaciona-se, pois, com a infra-estrutura organizacional da Prefeitura e com o preparo técnico, ético e político da equipe de servidores, e não somente daqueles que ocupam cargos de confiança. (SOARES; GONDIM, 2002, p. 63-64)

Do ponto de vista do movimento social, o Sr. José Pessoa afirma que seria necessário, na verdade, uma inversão no quadro dirigente, ou seja, seria necessário que se elegeisse, para compor o quadro dirigente, pessoas que tivessem uma história de luta pelos

direitos dos trabalhadores. Entretanto, o mesmo entrevistado, afirma que, com relação a isso, um dos problemas que tem impedido o estabelecimento deste novo quadro seria a traição por parte de algumas lideranças sociais que tem conseguido chegar ao poder e se voltado contra população que os elegeram e passando a compor os grupos que tradicionalmente dirigem os municípios:

O outro problema que a gente identifica, a gente caracteriza como, vamos dizer assim, a traição de direções. Então historicamente a gente vê que aquelas lideranças que ascenderam através da própria manifestação do nível de consciência, da contestação, do protesto, eles vieram sucumbindo à lógica do capital. [...] Então essa decepção que é amplamente reconhecida por todo o meio intelectual, pelo meio político, ela é um marco de atraso histórico para a classe trabalhadora e para o nível de consciência da população [...] (José Pessoa do Rego Lobo, integrante do Movimento Resistência Cabana dos Castanhais, entrevista concedida em 23/01/2008).

Esta questão também foi identificada pela equipe que elaborou o PDMC.

Essa herança assistencialista, bem como várias denúncias de corrupção e “favoritismos” (*sic*) diversos associados às lideranças locais vêm comprometendo a efetiva participação da população nas atividades comunitárias e contribuindo para o baixo poder associativo e cooperativo observado nas diversas ações participativas promovidas por ocasião da elaboração dos planos diretores. Se, por um lado pelas razões apontadas, vem-se formando uma certa desconfiança em relação aos movimentos sociais, por outro essa desconfiança se estendeu aos pesquisadores que participavam do processo de elaboração dos planos diretores (CARDOSO, *et al.*, 2007, p. 20).

Embora tenham ocorrido casos de lideranças de trabalhadores da educação, lideranças estudantis e de outras organizações sociais que, ao chegaram ao poder, esqueceram-se de suas bases, a inversão do quadro dirigente em Cametá poderia criar uma situação favorável para um melhor diálogo entre as classes subalternizadas e o poder público, pois, conforme é evidenciado nas falas do secretário de finanças do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Cametá, o período em que José Rodrigues Quaresma – do Partido dos Trabalhadores e com uma história de luta dentro dos movimentos sociais em Cametá, principalmente aqueles relacionados aos trabalhadores rurais – assumiu a Prefeitura municipal, coincidiu com o momento de maior avanço desse sindicato, principalmente no que se refere à assistência técnica e financiamento:



[...] Quando nós conseguimos eleger o governo ai que teve um pouco de relação, que foi o Quaresma o prefeito, nós conseguimos trabalhar a assistência técnica juntamente com a Secretaria de Agricultura que, naquele momento, com a SEMAGRI<sup>19</sup>, em torno de 19 técnicos. E a avaliação é que a gente evoluiu muito naquele momento, inclusive você passar no Banco da Amazônia, que naquele momento o Banco da Amazônia ele foi premiado pelo fato de ter sido aqui na região tocantina o agente financeiro que mais financiou PRONAF<sup>20</sup> aqui na região, foi o Banco da Amazônia. Também nós conseguimos avançar no sentido da criação do Banco do Povo, que também fortaleceu. Era ligado à Secretaria de Agricultura naquele momento. Então nós conseguimos ter um avanço muito grande. Houve todo um debate e infelizmente o Partido dos Trabalhadores não elegeu mais a reeleição do Quaresma e nós regredimos hoje nesse processo dentro do nosso Município, realmente nós regredimos [...] (Rosi Pinto Cruz, secretário de Finanças do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá, entrevista concedida em 01/08/2008).

A educação seria um dos pilares na mudança da postura política da sociedade civil organizada para que esta possa se tornar mais politizada e se integrar no planejamento e na gestão democrática do Município, conforme se observa nas falas dos entrevistados integrantes de organizações sociais e ligados à equipe técnica de elaboração do PDMC.

[...] não dá para dissociar o nível de consciência das amplas massas de trabalhadores e de trabalhadoras, ou o que se queira entender por esse conceito, não é de trabalhadores, enfim. Mas o nível de consciência ele está ligado diretamente ao próprio processo de transformação social, histórico, sociocultural. Quando a gente tem, por exemplo, nos marcos de que na América Latina vários e vários países periféricos ao Brasil, como o Equador, a Venezuela, a Bolívia e a Argentina experimentam um processo de levantes populares com marcos das reformas urbanas e agrárias, reformas amplas e democráticas. Você percebe que esse processo, ele é mais tardio no Brasil. E a gente entende que justamente por uma densa malha de articulação das elites nacionais, né? Via ditadura militar, via monopólio dos meios de comunicação, via o acesso à educação que é muito limitado. (José Pessoa do Rego Lobo, integrante do Movimento Resistência Cabana dos Castanhais, entrevista concedida em 23/01/2008).

Então o que nós podemos ver assim é que a população também expressava um descrédito no que tange, por exemplo, a determinados serviços da população, ou seja, eles não acreditavam que o plano diretor iria realmente beneficiá-los. Eles imaginavam muitas vezes que era uma forma de campanha eleitoral, enfim, o que na verdade demonstra o desconhecimento do Estatuto da Cidade que é realmente todo um instrumento legal que pode possibilitar a melhoria de condições de vida da população (Vera Lúcia Gomes, assistente social da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

---

<sup>19</sup> Secretaria Municipal de Agricultura.

<sup>20</sup> Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Ao se falar da base legal para o planejamento e gestão municipal democrática percebe-se que a lei é muito complexa para ser compreendida pela população, uma vez que esta apresenta uma linguagem de difícil acesso. A politização seria uma mola propulsora para que esta buscasse conhecer melhor seus direitos constitucionais:

A população não é capaz de entender de lei, ela não tem essa capacidade se não tiver alguém que lhe instrua. Existem casos, exceções. Por exemplo, têm colegas meus, amigos meus que não tem o primeiro grau ou que não tem o segundo, mas eles vêm e discute a lei comigo aqui, ta? Lá do interior, lá do Carapajó, lá do Porto Grande. [...]. Mais politizado [...]. A politização é a questão de você querer saber quais são os seus direitos e impulsionam você pra que você forçadamente entenda a legislação, mas isso são exceções. A regra é que a legislação deixa o povo um pouco afastado. (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

Neste caso, a argumentação do advogado está de acordo com a percepção que se tem com relação à questão urbana que seria o questionamento das condições materiais presentes que manifestariam as contradições sócio-espaciais produzidas pela espacialização maior do sistema capitalista por meio de um sistema de objetos e de ações moderno, como foi o caso do que tem se dado na região Centro-Sul do País de onde provém em grande parte, as propostas de reforma urbana.

Mas como vem se esclarecendo ao longo deste trabalho, apesar da presença de certos problemas urbanos que se assemelham aos problemas das grandes cidades brasileiras, em Cametá, os questionamentos ainda não se formulam em torno do urbano, mas principalmente do rural, onde se encontram muitas carências em meio à população, estabelecendo-se, assim, um limite para a implementação dos instrumentos da reforma urbana propostos no Estatuto da Cidade.

Isso nos remete a outra questão, que também foi destacada pelo Sr. José Pessoa, que seria a falta de interesse por parte dos governantes em proporcionar a possibilidade de maior instrução para a sociedade além da ausência de informações adequadas que possam subsidiar a compreensão desta, isto é, a transparência administrativa está longe de ser efetiva em Cametá:

Então o processo de alienação [...] ele é historicamente estimulado pelos governos. Nos marcos de não fazer reformas de ampliação, nos marcos de,

por exemplo, hoje em Cametá nós temos um Campus da UFPA e um Campus da UEPA, onde a gente tem quatro cursos, quase todos de licenciatura – História, licenciatura; Letras, licenciatura; Pedagogia, licenciatura. Quer dizer os demais cursos de tecnologia, os cursos clássicos, de Engenharia, de Direito, eles não são acessíveis, não chegam pra comunidade.

Em detrimento disso, você tem [...] várias universidades particulares que vão entrando, quer dizer, o Estado, ele não prioriza a formação, a capacitação, o desenvolvimento técnico-educacional da população e isso é dos marcos de atraso, do atraso do nível de consciência. (José Pessoa do Rego Lobo, integrante do Movimento Resistência Cabana dos Castanhais, entrevista concedida em 23/01/2008).

Para o caso de Cametá, tal situação se acentua ainda mais pelo seu caráter tradicional, ou melhor, que faz parte de um Município com uma sociedade predominantemente tradicional, uma vez que a presença de uma certa elite local se apresenta não somente na cidade mas também na zona rural, na sede dos distritos, nas comunidades rurais, conforme evidenciado em capítulos anteriores.

[...] Cametá foi o único Município que teve um tempo maior entre a proposição e aquele processo que a gente fez a aprovação do plano diretor. Eu acho que esse tempo mostra um pouco quais as políticas públicas que eram mais difíceis de serem tratadas ou quais aquelas que mobilizavam justamente esse poder local que eu te disse que era interessante a gente ver que tinha a ver com a definição dos distritos, quer dizer não é a proposição da política, é como a proposição é politizada. (José Júlio Ferreira Lima, arquiteto e urbanista, coordenador da equipe de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 22/07/2008).

No que tange à qualificação política da sociedade civil, as organizações sindicais têm buscado isto por meio de mecanismos próprios. Para que seus associados possam melhorar o seu conhecimento em torno de questões políticas e jurídicas, principalmente, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá tem buscado promover e incentivar seus associados a participarem de cursos de formação:

(...) Nós temos trabalhado isso através da nossa organização [...]. Estamos participando de cursos de formação baseado hoje na nossa federação que é a FETAGRI<sup>21</sup>, entendeu? Temos tido dificuldade, mas na medida do possível estamos nos esforçando pra que a gente possa nos qualificar no sentido de fazer essa intervenção. Nós entendemos que é só dessa forma que nós vamos poder melhorar esse debate (Rosi Pinto Cruz, secretário de finanças do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá, entrevista concedida em

---

<sup>21</sup> Federação dos Trabalhadores na Agricultura.

01/08/2008).

Portanto, as possibilidades de aplicação dos instrumentos de reforma urbana evidenciados no Estatuto da Cidade dependem principalmente de uma mudança efetiva na postura política dos agentes da administração pública municipal e no comportamento cívico da sociedade civil, que deveria exercitar mais o seu direito de cidadania. Somente após esta mudança, as demais poderão ser efetivadas, como, por exemplo, as alterações institucionais que seriam um fator responsável por alterações que envolvem contextos mais amplos.

[...] Um plano diretor, como todo plano, ele tem o aspecto político, e se não tiver realmente essa organização pra pressionar o poder publico, pra executar, esse plano é mais um que vai ficar na gaveta. Isso foi dito constantemente em todas as reuniões que nós fizemos desde o início. Desde o início isso foi reforçado pelo professor José Júlio, por mim, por toda a equipe foi reforçado. É um plano e como todo plano ele tem um aspecto político (Vera Lúcia Gomes, assistente social da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Os limites são muitos, alguns criados pela própria resistência de uma sociedade tradicional, que delinea no Município as características de uma cidade dos notáveis, tendo em vista que este aspecto se sobrepõe ao aspecto econômico; outros limites são do próprio Estatuto da Cidade, que, como todo instrumento legal que deseja abarcar um amplo espaço com significativa diversidade, não consegue dar subsídios suficientes às necessidades de todos os micro-espacos com a mesma eficiência e é nesse momento que a criatividade deve ser plicada no ato de planejar e gerir o espaço.

Portanto, partindo da compreensão de que o Estatuto da Cidade traz instrumentos inovadores de reforma urbana, que procuram dar conta dos problemas das cidades brasileiras e face às especificidades sócio-espaciais de Cametá, algumas questões podem ser pontuadas como limitadoras e produtoras de dilemas diante da necessidade de se estabelecer tais instrumentos no planejamento e na gestão municipal em consonância com uma política urbana de desenvolvimento regional e nacional a partir do local.

Para Cametá, o movimento, não seria, unicamente, de reforma urbana, porque, dessa maneira, estaria se falando da cidade. Para as especificidades do referencial empírico desta pesquisa isto não é valido, em função da presença de uma grande extensão territorial rural e, principalmente pela grande dispersão populacional no espaço rural.

O próprio movimento ainda não se urbanizou e, o movimento pela reforma urbana, bem como a institucionalização dos instrumentos propostos no ideário de reforma

urbana, por meio da Constituição de 1988, só foi possível e viável por meio da unificação de vários movimentos sociais urbanos e pela expressiva participação de intelectuais progressistas, ou seja, existe aí uma dimensão política se inspirando no espaço que não pode ser negligenciada. Para Cametá, devido ao seu caráter de cidade tradicional esta possibilidade fica bastante prejudicada, principalmente no que se refere à cidade, já que esta não se caracteriza como o lugar da produção oferecendo restritas fontes de renda para a população que fica à mercê do emprego público municipal, de favorecimentos, impossibilitando o exercício do direito de cidadania, um dos princípios imprescindíveis na busca da gestão democrática e do direito à cidade, que são meios e fins da reforma urbana proposta no Estatuto da Cidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O Estudo dos instrumentos de reforma evidenciados pelo Estatuto da Cidade relacionados às características específicas de um município ribeirinho como Cametá, nos levam a estabelecer alguns direcionamentos. Em primeiro lugar há de se considerar a importância do espaço na análise das diretrizes e instrumentos da política urbana e das outras políticas sociais. As contradições sociais são visíveis materialmente na paisagem. Assim, o espaço geográfico tem se revelado extremamente importante e necessário no desenvolvimento das atividades humanas. Em poucas situações, este se revele para a classe trabalhadora como um meio, um reflexo e um condicionante para o desenvolvimento das suas condições de vida. Já a classe econômica tem conseguido potencializar os atributos espaciais de acordo com suas conveniências, principalmente porque este tem tido um forte aliado que também é um agente modelador do espaço, o Estado.

Entretanto, não se pode descartar a existência de muitos movimentos sociais que têm se inspirado na organização espacial e se utilizado para o desvelamento da exclusão social produzida, em grande parte, pela segregação sócio-espacial, consequência da crescente desigualdade social do mundo capitalista. Dessa maneira, o MNRU é um desses movimentos sociais que se inspirou na organização espacial para elaborar suas teses, ou seja, buscou inspiração no legado da modernização dolorosa experimentada pela sociedade brasileira, em especial nas grandes cidades do Centro-Sul. Entretanto, cabe aqui evidenciar a diversidade regional existente no espaço brasileiro.

As desigualdades regionais presentes em nosso País foram sendo constituídas historicamente, produzindo especificidades sócio-espaciais que limitam a possibilidade de operacionalização de políticas urbanas nacionais, impondo ao governo central e aos governos estaduais a necessidade de um diálogo mais próximo sobre os problemas reais e específicos de cada lugar. Ao mesmo tempo em que deve haver um esforço no sentido de os governos municipais adequarem a sua organização institucional face aos novos desafios que lhe são colocados em torno do planejamento e da gestão municipal.

Vive-se um momento em que os novos instrumentos tecnológicos possibilitam maior acesso à informação. É a globalização da economia se impondo, em especial do consumo de massa generalizado, o que cria em nosso meio uma situação de extremo desconforto, uma vez que a sociedade humana vem se inserindo neste meio de uma maneira a-crítica, justificando, de certo modo, a presença do novo ópio da sociedade humana, o ópio

do consumo (SANTOS, 1987). Apesar não de não se constituir em uma situação específica de Cametá, esse seria mais um dos limites ao estabelecimento de uma sociedade democrática, uma vez que se confunde o exercício da cidadania com o poder de consumo individual, e isso foi identificado em Cametá pela equipe que elaborou o PDMC.

Cabe aqui, enfatizar as especificidades sócio-espaciais identificadas em Cametá que de certa maneira dificultam a implementação do planejamento e da gestão municipal em consonância com o que propõe o Estatuto da Cidade. É um Município ribeirinho, com uma dinâmica sócio-econômica fortemente influenciada pelo rural e práticas políticas e sociais muito enraizadas em um mundo tradicional.

A reforma urbana tem como fundamento principal a democratização do acesso à cidade e, para tanto, foram propostos alguns instrumentos por meio dos quais se poderia promover a equidade no acesso aos equipamentos públicos. É evidente que tais instrumentos estão diretamente relacionados a uma realidade sócio-espacial muito específica e se refere às grandes cidades brasileiras, base dos questionamentos e das proposições da reforma urbana. Mas isso não tira, de maneira alguma, a possibilidade do estabelecimento de agendas de reforma urbana locais e regionais, baseadas nas condições sócio-espaciais específicas. Entretanto, a possibilidade de organização dessas agendas, assim como da agenda nacional, precisaria da mobilização de alguns segmentos da sociedade, os quais são evidenciados por Santos Júnior (1995):

A Reforma Urbana é concebida como um programa de mudanças que interessa prioritariamente às classes desprivilegiadas da sociedade. O sujeito desse projeto é o movimento pela reforma urbana que, em sentido amplo, são as administrações populares, técnicos politizados, intelectuais engajados e os diversos movimentos sociais organizados em luta por uma cidade justa e democrática. O desafio para esse movimento é duplo e difícil. Ao mesmo tempo em que deve ocupar os espaços públicos e negociar a implementação das políticas reformistas, precisa buscar incorporar as massas populares, através dos movimentos setoriais, na luta pela cidadania ativa, pela reversão dos processos sociais excludentes: na luta pela democracia radical. (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 133).

A partir da descentralização política da década de 1980 no Brasil, os municípios passam a ser a base do desenvolvimento regional. Entretanto, para que este se torne protagonista deste evento é necessário que haja um fortalecimento de suas instituições públicas, da organização da sociedade civil por meio de um profundo processo de politização, o qual depende do nível de informação e educação ao qual a sociedade tenha acesso.

É evidente que alguns aspectos da reforma urbana carecem de estatuto e diretrizes de nível nacional (legislação sobre o direito e a função social da propriedade, o modelo de financiamento habitacional consoante com a política econômica geral, talvez sejam as principais medidas a serem tomadas em nível nacional). Mas é evidente também que existe um amplo espaço de conquistas ao nível municipal, que se afirma após a Constituição Federal de 1988, e que será preenchido na medida em que uma proposta de Reforma Urbana se torne hegemônica e seja incorporada ao cotidiano de técnicos e trabalhadores (MARICATO, 1994, p. 322-323).

No caso de Cametá, esta ainda é uma situação muito incipiente. Não somente a sociedade civil não se encontra politizada o suficiente para aderir ao planejamento e à gestão democrática, como o poder público não está disposto a considerar com seriedade as demandas sociais.

A participação direta dos cidadãos nos processos decisórios seria um dos pilares da reforma urbana proposta no Estatuto da Cidade. Entretanto, o que se percebe é que os instrumentos de planejamento e gestão propostos por este estariam mais voltados para realidades metropolitanas e das grandes cidades brasileiras, nas quais os processos econômicos encontram-se bem mais avançados do que nas pequenas cidades. Isso compromete a capacidade de arrecadação do município e também o nível de consciência política da população que ainda está habituada a práticas políticas tradicionais, como o assistencialismo, por exemplo, responsável inclusive por cooptar algumas lideranças comunitárias em troca de favorecimentos pessoais.

Diante desta questão, um dos dilemas de planejamento e gestão, encontrados em Cametá, face aos instrumentos de reforma urbana propostos no Estatuto da Cidade está relacionado à dispersão da população por um vasto território municipal, composto principalmente por comunidades rurais e que desenvolvem suas atividades nesse espaço de maneira tradicional, com pouco acesso aos serviços públicos e também às informações relacionadas à administração pública municipal.

A justa distribuição do ônus e dos benefícios da urbanização também é um dos mais importantes pontos da reforma urbana proposto no Estatuto da Cidade. Para Cametá, esta preocupação está voltada para a questão rural, relacionada, principalmente, ao rio Tocantins. Através dos questionamentos, busca-se compensação diante dos danos causados pela instalação da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, que forçou uma alteração no modo de vida da população, além de ter afetado seriamente as suas fontes de sobrevivência. Há, assim, uma



fragilidade financeira, pois o Município de Cametá tem sua economia assentada, fundamentalmente, no extrativismo vegetal e animal, não apresentando grandes receitas que possam contribuir para o aumento do FPM (Fundo de Participação do Município) de Cametá, além da fragilidade institucional que dificulta possibilidade de desenvolvimento local e, em especial de desenvolvimento urbano. Este, apesar de ser foco de nossa discussão do ponto de vista urbano, deveria se estender ao desenvolvimento rural, no Estatuto da Cidade, para poder dar conta do ordenamento, do planejamento e da gestão municipal que para o caso de Cametá, não se restringe a cidade.

Uma das possibilidades de arrecadação seriam as taxações no mercado imobiliário, mas este não se faz presente cabalmente no Município e a ausência de uma lei de parcelamento, uso e ocupação do solo também compromete esta possibilidade. A não regularização da propriedade das pessoas de menor poder aquisitivo é igualmente prejudicial, pois esta, ao não ter o título definitivo da terra urbana, perde a possibilidade de várias modalidades de financiamento, o que se tornaria um empecilho para a efetivação do desenvolvimento sócio-espacial do/no espaço urbano. E aqui está mais um dilema, a necessidade de estabelecer a regularização fundiária no espaço rural ou a busca de mecanismos para que a população, ocupante das áreas de várzea, principalmente, possa apresentar como sua de direito, para que consiga financiamento e outras maneiras de melhorar a sua renda.

A lei 10.257/2001 ou Estatuto da Cidade apresenta seus limites quanto à possibilidade de implementação dos instrumentos nele proposto à realidade de todos os municípios brasileiros, entretanto os limites mais significativos quanto à implementação da política urbana municipal é construída dentro das próprias especificidades sócio-espaciais do Município, tanto em seus aspectos fisiográficos, como é o caso da extensão municipal bastante significativa, como em seus aspectos econômicos, como a produção do Município e capacidade de geração de receitas para investimento nas melhorias urbanas, além da questão política, que se refere à postura de cada segmento social no ato de planejar e gerir o território municipal.

Então, neste caso, a elaboração de alternativas criativas para enfrentar este problema deve ser levada em consideração, além de haver a necessidade de uma reforma institucional por meio da qual se possa considerar o espaço como uma totalidade complexa, da mesma maneira como deve ser feito o planejamento e a gestão integrados e que possa atuar com certo grau de complexidade.

A própria elaboração do PDMC demonstrou que existem limites relacionados à grande extensão territorial, à dificuldade de acesso, mas que não poderão ser superadas se não houver uma mudança na postura política tanto dos agentes da administração pública quanto da sociedade civil organizada.

O MNRU contou com a participação de amplos setores da sociedade, inclusive de intelectuais progressistas que contribuíram na discussão. Então, neste caso, percebe-se que a Universidade poderia ter um papel muito importante por meio da proposição de cursos de formação que pudessem subsidiar a capacidade de articulação dos movimentos sociais não somente os urbanos, mas principalmente os rurais, já que Cametá tem como uma de suas especificidades a presença de uma dinâmica rural muito expressiva. Mas talvez o perfil dos cursos instalados nos campus universitários da Universidade Federal do Pará e da Universidade do Estado do Pará, não corresponda satisfatoriamente às discussões de reforma urbana, ou melhor de reforma territorial, que exige uma visão de totalidade social.

O futuro é formado pelo conjunto de possibilidades e de vontades, mas estes, no plano social, dependem do quadro geográfico que facilita ou restringe, autoriza ou proíbe a ação humana. Alcançar intelectualmente o futuro não é questão estatística, nem simples arranjo de dados empíricos, mas questão de método (SANTOS, 2005, p. 130)

Assim, apesar dos encontros e desencontros das proposições de diretrizes nacionais de política urbana com as condições sócio-espaciais locais, o que produz de fato um dilema, é preciso que a imaginação e a criatividade permeiem nosso pensamento no sentido de continuar buscando instrumentos de planejamento e gestão que tenham como objetivo principal o desenvolvimento sócio-espacial. Pois, ao mesmo tempo que é difícil, é necessário estabelecer o ordenamento e o planejamento municipal segundo as diretrizes e também os instrumentos de reforma urbana evidenciados no Estatuto da Cidade, principalmente por causa da extensão territorial do Município e dispersão da população que mesmo não estando na sede municipal, ou seja, em seu perímetro urbano, tem o direito de ser assistida e incluída nas provisões de distribuição dos recursos.

Portanto, são vários os dilemas existentes para que se possa planejar e gerir o território de um município ribeirinho e tradicional, como é o caso de Cametá, em consonância com as proposições de uma lei que sugere diretrizes e instrumentos de reforma urbana a serem aplicados a um vasto território nacional. Essa tentativa de generalização nos leva a entender que a idéia de planejamento implícita no Estatuto da Cidade, embora seus instrumentos

possam ser operacionalizados em algumas cidades brasileiras, é muito restrita. Sendo assim, aqueles municípios que não apresentam características adequadas à operacionalização desses instrumentos se constituem lugares fora das idéias (MARICATO, 2000), como é o caso de Cametá, nos quais a dinâmica sócio-econômica, demográfica e cultural gira em torno do espaço rural e que tem como “avenida” principal o rio Tocantins, em torno do qual a vida se reproduz. Sendo assim, ainda que o espaço urbano apresente sérios problemas, os mais pujantes conflitos e precariedades sociais estão no espaço rural, como a habitação informal, a má qualidade dos serviços públicos e de desenvolvimento social. Por conta disso, a mobilização social, bem como as reivindicações, gira, notadamente, em torno do campo. Lugares assim não estavam nas idéias. Mas sim os grandes aglomerados urbanos, em processo de verticalização e de expansão acelerada das áreas periféricas, em função do rápido crescimento da população, ocasionado pelos fluxos migratórios e provocando escassez de serviços públicos, precariedade na educação pública, insuficiência de atendimento na saúde pública, no transporte público e na assistência social, que perdem em qualidade. Além disso, com a instalação efetiva do capital nacional e internacional, o Estado passa a ser mínimo nesses aspectos para poder corresponder com qualidade aos interesses econômicos. Estavam nas idéias, ainda, municípios, constituídos predominantemente do espaço da cidade e quando não, de um campo modernizado, municípios constituídos de população urbana e de população agrícola e não mais de população urbana e de população rural<sup>22</sup> (SANTOS, 2005). Cametá se constitui uma realidade muito diferente. Mas é um lugar que faz parte do Brasil e, como tal, precisa se encaixar de alguma maneira nas diretrizes e políticas nacionais e isso produz os dilemas de planejamento e de gestão local sem ferir ao pacto federativo.

---

<sup>22</sup> A tradicional divisão da população em urbana e rural levava em consideração principalmente, o local de moradia. Mas com o processo de maior integração entre campo e cidade, especialmente naqueles municípios inseridos na modernização capitalista, essa divisão já não dar conta mais de explicar a realidade, pois que existe uma população que vive na cidade e pratica atividades agrícolas. Então esta se constitui um segmento que não cabe nem no urbano nem no rural.

## 6. REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, S. de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E.; LOPES, J. S. L.; PRANDI, R. (Orgs.). **O Brasil no Rastro da Crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90.** São Paulo: Hucitec, 1994.
- BAVA, S. C. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (orgs.). **Governabilidade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- BECKER, B. K. **Amazônia.** São Paulo: Ática, 1990. (série Princípios).
- \_\_\_\_\_. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio.** 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006
- BECKER, B. et al. **Tecnologia e gestão do território.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1988.
- BECKER, B.; MIRANDA, M.; MACHADO, L. O. **Fronteira Amazônia: questão sobre a gestão do território.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1990.
- BENKO, G. Leitura socioeconômica do fim do século. In: \_\_\_\_\_ **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI.** São Paulo: HUCITEC, 1996.
- BRAGA, T. M. **Desenvolvimento local endógeno e suas implicações na formulação de políticas municipais: descentralização/participação ou fragmentação/estratégias de legitimação.** Porto Alegre: ANPUR, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil,** 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. LEI Nº 10.257. **Estatuto da Cidade,** de 10 de julho de 2001: Diário oficial da união, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição nº 133 de 11/07/2001.
- CAMETÁ. PROJETO DE LEI Nº 020/2006, de 21/09/2006 (Plano Diretor do Município de Cametá). Câmara Municipal de Cametá, 2006 (Atos do Poder Legislativo).
- CAMETÁ. LEI Nº 086/2007. **Plano Diretor do Município de Cametá,** de 19 de junho de 2007. Cametá: Gabinete do Prefeito, 2007
- CARDOSO, F. H. **Amazônia: Expansão do Capitalismo** (2ª edição). Brasília: Editora Brasiliense, 1978.
- CARDOSO, A. C. D. **Possibilidade do Estatuto da Cidade nas cidades amazônicas.** Belém: FASE/UFGA, 2005.
- \_\_\_\_\_. (Organizadora). **O Rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas.** Belém: EDUFPA, 2006a.

CARDOSO, A. C. D. et al. **Planos diretores à jusante da UHE Tucuruí: diagnóstico de Cametá.** Belém: UFPA/ELETRONORTE/, 2006b.

CARDOSO, A. C. D.; CARVALHO, G. (Organizadores). **Planos Diretores Participativos: experiências amazônicas.** Belém: EDUFPA, 2007.

CARLOS, A. F. A. **A cidade 5ª ed.** São Paulo: Contexto, 2001. (Repensando a Geografia).

CASTELLS, M. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. Rumo ao Estado-rede. In: **Seminário internacional sociedade e reforma do Estado.** São Paulo: MARE, 1996.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. Bahia: s/e, s/d.

CLAVAL, P. A revolução pós-funcionalista e as concepções atuais da geografia. In: MENDONÇA, F.; KOZEL, S. (Org.). **Elementos de epistemologia da geografia contemporânea.** Curitiba: Ed. da UFPR, 2002

COELHO, M. C. N. et. al (Orgs.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional.** Belém: CEJUP/UFPA-NAEA, 2000. (Série Estado e Gestão Pública, 1).

COELHO, M. C. N. et.al. Estratégias de modernização na Amazônia e a (re) estruturação do municípios: o caso da implantação de empresas mínero-metalúrgicas e de energia elétrica. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo: UNESP, 2003. p. 657-694

COELHO, M. C. N.; MONTEIRO, M. de A. Verticalização da produção e variedade de situações sociais no espaço funcional do alumínio nos baixos vales do Amazonas e Tocantins. **Território.** Ano VII, n 11, 12 e 13, p. 29-48, set./out., 2003

CORDOVIL, J. C. da S., **A Amazônia ribeirinha e as políticas de desenvolvimento do turismo no Município de Cametá,** 2008. Dissertação. (Mestrado em Geografia, Organização e Gestão do Território), Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Pará.

CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial.** São Paulo: Ática, 1987. (Série Princípios).

\_\_\_\_\_. A periodização da rede urbana na Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia,** Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 39-68. Jul/set. 1987.

\_\_\_\_\_. **O espaço urbano.** São Paulo: Ática, 1989. (Série Princípios).

\_\_\_\_\_. A organização urbana. In: IBGE: **Geografia do Brasil: região norte.** Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

\_\_\_\_\_. **Trajetórias geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

\_\_\_\_\_. Espaço um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, I. E. de. *et al* (Orgs). **Geografia: conceitos e temas**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CRUZ, V. do C. **Pela outra margem da fronteira: território, identidade e lutas sociais na fronteira**, 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia, ordenamento territorial e ambiental urbano e regional), Curso de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense.

DEMO, P. **Pobreza política**. 6ª Ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2001. (Coleção polêmicas do nosso tempo v. 27)

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O Município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, 1999. p. 325-343.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador/BA: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.

FURTADO, F. Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, E. M. P.; CESABE, C. M. de. **SEMINÁRIOS NACIONAIS - Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

GOMES, P. C. da C. **A Condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GONÇALVES, C. W. P. **Amazônia, amazônias**. São Paulo: Contexto, 2001.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993.

GREGORY, D. La explicación estructural en geografia. In: \_\_\_\_\_. **Ideologia, ciência y geografia humana**. Barcelona: Oikos-Tau, 1984. p. 127-193.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1982.

\_\_\_\_\_. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre a mudança cultural**. 13 ed. São Paulo: Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

\_\_\_\_\_. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LIMANA, A. O processo de descentralização política-administrativa no Brasil. **Revista**

**Scripta Nova**, nº 45, (não paginado), Barcelona, agosto de 1999.

LOUREIRO, V. R. **Amazônia**: estado, homem, natureza 2ª edição. Belém: Cejup, 2004. (coleção Amazoniana, 1).

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-325.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis – RJ: Vozes, 2000.

MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (orgs.) **Economia e território**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

MARTINS, J. S. o tempo da fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente expansão e a frente pioneira. **Tempo social**: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 8, nº 1, p. 25-70, maio de 1996.

MOISÉS, H. N. Município-rede: planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo, 1999. p. 305-324.

MONTORO, A. F. Descentralização e participação: importância do município na democracia. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O município no Século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo, 1999. p. 297-304.

OLIVEIRA, J. A. A questão urbana. In: OLIVEIRA, J. A.; GUIDOTTI, H. (Orgs.). **A igreja arma sua tenda na Amazônia**. Manaus. EDUA, 2000. p. 155-177.

PECQUEUR, B.; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (orgs.) **Economia e território**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

RIBEIRO, L. C. de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 261-289.

\_\_\_\_\_. A (in) governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma Urbana. In: VALLADARES, L. e COELHO, M. P. (orgs.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 107-160.

ROCHA, G. M.; GOMES, C. B. A construção da usina hidrelétrica e as transformações espaciais na região de Tucuruí. In: TRINDADE JR., S. C.; ROCHA, G. M. (Orgs.). **Cidade e empresa na Amazônia: gestão do território e desenvolvimento local**. Belém: Paka-Tatu, 2002. p. 27-57.

RODRIGUES, C. I. **Caboclos na Amazônia: a identidade na diferença**. UFPE/2002 (mimeo)

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

SANCHÉZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 115-132, maio, 1999.

SANTOS, M. Alguns problemas atuais da contribuição marxista à geografia. In: SANTOS, M (org.). **Novos rumos da geografia brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1982.

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

\_\_\_\_\_. **Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico científico informacional**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único a consciência universal**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2000a.

\_\_\_\_\_. O papel ativo da Geografia: um manifesto. **Território**, ano 5, n 9, p. 103-109, jul./dez., 2000b.

\_\_\_\_\_. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: EDUSP, 2003. (Coleção Milton Santos, 3).

\_\_\_\_\_. **Por uma geografia nova**. São Paulo: EDUSP, 2004. (Coleção Milton Santos; 2)

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2005. (Coleção Milton Santos; 5)

SANTOS JUNIOR, O. A. **Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE, UFRJ-IPPUR, 1995 (Série: Teses, Dissertações e Monografias; n 1).

\_\_\_\_\_. **Democracia e governo local no Brasil: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan - FASE, 2001

SILVA, M. A. P.; MALHEIRO, B. C. P. A face ribeirinha da orla fluvial de Belém: espaços de (sobre) vivência na diferença. In: TRINDADE JR., S. C. C.; SILVA, M. A. P. (Orgs.). **Belém: a cidade e o rio na Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2005.

SOARES, J. A.; GONDIM, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J. A.; BAVA, S. C. (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2ªed. São Paulo: Cortez, 2002 (p. 61-93)



SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SOUZA, M. L. de. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma teoria aberta do desenvolvimento sócio-espacial. **Território**. v. 1, n. 1, p. 5-22, jul/dez, 1996.

\_\_\_\_\_. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Território**. Ano II, n. 3, p. 13-35, jul/dez, 1997.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um conceito-problema. **Território**, Ano III, n. 5, p. 5-29, jul./dez., 1998.

\_\_\_\_\_. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Território**. Ano V, n. 8, p. 66-99, jan/jun, 2000.

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

\_\_\_\_\_. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. São Paulo: Bertrand Brasil, 2006.

SPOSITO, E. **Geografia e filosofia**: Contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: Unesp, 2004.

TRINDADE JR. S. C. Imagens e representações da cidade ribeirinha na Amazônia: uma leitura a partir de suas orlas fluviais. **Humanitas**, v. 18, n. 2, p. 135-148, Belém, jun. 2002.

\_\_\_\_\_. **O rural e o urbano na Amazônia**. Belém: UFPA, 2005. (mimeo)

\_\_\_\_\_. Pensando a concepção de Amazônia. In: SILVA, J. B.; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (Org.). **Panorama da geografia brasileira**: problemáticas contemporâneas. 1 ed. São Paulo: Annablume, 2006a, v. 1, p. 295-310.

\_\_\_\_\_. Grandes projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia. **Terra Livre**, nº 26, p. 177-194, 2006b.

\_\_\_\_\_. **Diferenciação espacial e formação de sub-região**: o Baixo Tocantins na Amazônia Oriental. Belém: UFPA, 2007. (mimeo)

TRINDADE JR, S.C.; CHAGAS, C. A. N. A *company town* do alumínio: concepção e práticas espaciais. In: TRINDADE JR., S. C.; ROCHA. G. M. (Orgs.). **Cidade e empresa na Amazônia**: gestão do território e desenvolvimento local. Belém: Paka-Tatu, 2002. p. 195-235

WEINSTEIN, Bárbara. **A borracha na Amazônia**: expansão e decadência 1850-1920. São Paulo: HUCITEC, 1993

UNWIN, T. De la region ao proceso: el nacimiento de la geografia como ciência empírico-

analítica. In: \_\_\_\_\_. **El lugar de la geografía**. Madri: Cátedra, 1995. p. 151-189.

VICENTINI, Y. **Cidade e história na Amazônia**. Curitiba: UFPR, 2004.

## APÊNDICE

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
PROJETO DE PESQUISA: “DILEMAS DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO MUNICIPAL NA AMAZÔNIA RIBEIRINHA: uma análise do caso de Cametá à luz do Ideário de Reforma Urbana e do Estatuto da Cidade  
AUTORA: MARIA JÚLIA VEIGA DA SILVA  
ORIENTADOR: PROF. DR. SAINT-CLAIR CORDEIRO DA TRINDADE JÚNIOR

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADA APLICADA JUNTO À EQUIPE ELABORADORA DO PLANO DIRETOR DE CAMETÁ.

1. Faça uma breve explanação sobre a sua experiência de elaboração do plano diretor municipal de Cametá e de seu papel na leitura e nas proposições de políticas públicas face à realidade local.
2. Que especificidades a equipe responsável pela elaboração do plano diretor de Cametá encontrou neste município, do ponto de vista do ordenamento físico-territorial/sócio-ambiental/sócio-econômico?
3. Nesse conjunto de especificidades, quais aquelas que facilitaram a elaboração do plano diretor municipal? Por quê?
4. Ainda nesse conjunto de especificidades, quais as que dificultaram a elaboração do plano diretor municipal? Por quê?
5. Destaque elementos da realidade sócio-espacial de Cametá que se mostram semelhantes a outras realidades consideradas não-ribeirinhas.
6. Quanto aos instrumentos sugeridos pelo Estatuto da Cidade, há facilidade de aplicá-los à realidade cametaense? Por quê?
7. Quais aqueles instrumentos de planejamento e gestão concebidos no Estatuto da Cidade que se mostraram mais adequados à realidade de Cametá?
8. Quais os instrumentos, também concebidos no Estatuto da Cidade, que se mostraram difíceis de serem aplicados à realidade de Cametá? Por quê?
9. A realidade cametaense que foi diagnosticada para a elaboração do plano diretor municipal sugeriu inovações de instrumentos a serem incorporados no planejamento e que pudessem atender às especificidades locais? Quais? Explique.
10. O ideário de reforma urbana e de sustentabilidade presente no Estatuto da Cidade se mostram plenamente adequados à realidade de Cametá? Por quê?
11. Existe possibilidade de operacionalização em Cametá dos instrumentos de reforma urbana contidos no Estatuto da Cidade? Por quê? Explique.
12. Que lições a experiência de Cametá sugere para se pensar uma política regional e nacional de desenvolvimento urbano?

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

MESTRADO EM GEOGRAFIA

PROJETO DE PESQUISA: “DILEMAS DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO MUNICIPAL NA AMAZÔNIA RIBEIRINHA: uma análise do caso de Cametá à luz do ideário de reforma urbana e do Estatuto da Cidade

AUTORA: MARIA JÚLIA VEIGA DA SILVA

ORIENTADOR: PROF. DR. SAINT-CLAIR CORDEIRO DA TRINDADE JÚNIOR

### ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA A SER APLICADA JUNTO AOS MOVIMENTOS SOCIAIS EM CAMETÁ.

1. Qual é data de fundação de sua organização social? Quais foram os fatores que motivaram a fundação desta organização social?
2. Desde a sua fundação, quais dos gestores municipais possibilitaram uma maior participação desta organização social na definição de melhor uso e ocupação da terra e de prioridades na aplicação dos recursos públicos?
3. Na opinião desta organização social a tentativa de se trabalhar com o orçamento participativo na gestão municipal durante o governo do Partido dos Trabalhadores teve um resultado satisfatório? Por quê?
4. As lutas desta organização social tem-se dado em torno do espaço rural ou do espaço urbano? Explique.
5. De que maneira esta organização social contribuiu no processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Cametá?
6. Esta organização social acredita que os instrumentos de ordenamento, planejamento e gestão do município de Cametá propostos no plano diretor são viáveis para sua realidade? Explique.
7. Desde quando o Estatuto da Cidade e as propostas de reforma urbana contidas nele são do conhecimento de vocês?
8. Durante a elaboração do plano diretor de Cametá, houve dificuldade na definição das prioridades de ações a serem implementadas pelo poder público e pela sociedade civil? Explique.
9. Esta organização social têm sido chamada pelo Conselho Gestor do plano diretor para dialogar sobre a aplicação efetiva do que foi definido no plano diretor?

10. Vocês têm percebido se os instrumentos de ordenamento, planejamento e gestão municipal, definidas no plano diretor de Cametá, têm sido aplicados?
11. Observando a organização dos movimentos sociais em Cametá, vocês acreditam que há uma organização satisfatória destes, ou seja, já estão preparados para participar de uma gestão democrática? Explique.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
PROJETO DE PESQUISA: “DILEMAS DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO MUNICIPAL NA AMAZÔNIA RIBEIRINHA: uma análise do caso de Cametá à luz do ideário de reforma urbana e do Estatuto da Cidade  
AUTORA: MARIA JÚLIA VEIGA DA SILVA  
ORIENTADOR: PROF. DR. SAINT-CLAIR CORDEIRO DA TRINDADE JÚNIOR

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADA APLICADA JUNTO AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL.

1. Faça uma breve explanação sobre a sua concepção sobre o Plano Diretor municipal de Cametá e de seu papel na leitura e nas proposições de políticas públicas face à realidade local.
2. Os instrumentos de reforma urbana propostos no Plano Diretor Municipal têm contemplado às necessidades municipais, do ponto de vista do ordenamento físico-territorial/sócio-ambiental/sócio-econômico?
3. Dos instrumentos de reforma urbana sugeridos no Plano Diretor Municipal quais os que vocês têm encontrado facilidades em aplicá-los? Por quê?
4. Ainda em relação aos instrumentos de reforma urbana sugeridos no Plano Diretor Municipal, quais vocês têm encontrado dificuldades em aplicá-los? Por quê?
5. Quais aqueles instrumentos de planejamento e gestão concebidos no Plano Diretor Municipal que se mostraram mais adequados à realidade de Cametá?
6. Comparando a realidade cametaense com o que está proposto no plano diretor municipal você acrescentaria outros instrumentos de planejamento e gestão que pudessem atender às necessidades locais? Quais? Explique.
7. O ideário de reforma urbana e de sustentabilidade presente no Plano Diretor Municipal se mostram plenamente adequados à realidade de Cametá? Por quê?
8. Existe possibilidade de operacionalização em Cametá dos instrumentos de reforma urbana contidos no Plano Diretor Municipal? Por quê? Explique
9. Que estratégias o poder público municipal tem pensado na direção de uma política regional e nacional de desenvolvimento urbano?