

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ROSIMAR FREIRE BARBOSA

**MARCAS DE GOVERNO: UM ESTUDO COMPARATIVO DE GESTÃO
URBANA EM METRÓPOLES BRASILEIRAS RIO DE JANEIRO E
BELÉM – PARÁ**

NITERÓI-RJ 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ROSIMAR FREIRE BARBOSA

**MARCAS DE GOVERNO: UM ESTUDO COMPARATIVO DE GESTÃO
URBANA EM METRÓPOLES BRASILEIRAS RIO DE JANEIRO E
BELÉM – PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do Curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial ao título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. GLAUCO BIENENSTEIN

Niterói, RJ 2009

Ficha elaborada pela Biblioteca de Arquitetura e Urbanismo – Bau/UFF

B238 Barbosa, Rosimar Freire

Marcas de governo: um estudo comparativo de gestão urbana em metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro e Belém – Pará/Rosimar Freire Barbosa. – Niterói, 2009.
109f.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –
Universidade Federal Fluminense, 2009.

Orientador: Glauco Binenstein.

1. Planejamento urbano. 2. Política urbana. 3. Planejamento estratégico. 4.
Rio de Janeiro (RJ). 5. Belém (PA). I. Binenstein, Glauco. II. Título.

CDD307.760981

ROSIMAR FREIRE BARBOSA

**MARCAS DE GOVERNO: UM ESTUDO COMPARATIVO DE GESTÃO URBANA
EM METRÓPOLES BRASILEIRAS RIO DE JANEIRO e BELÉM – PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo Curso de Mestrado em Arquitetura em Urbanismo da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial ao título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em 18 de Dezembro de 2009

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. GLAUCO BIENENSTEIN – Orientador
Escola de Arquitetura da Universidade Federal Fluminense

Prof.Dr^a REGINA BIENENSTEIN
Escola de Arquitetura da Universidade Federal Fluminense

Prof.Dr.FABRICIO LEAL DE OLIVEIRA
Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – PCRJ/ETTERN-IPPUR/UFRJ

NITERÓI, 2009

AGRADECIMENTOS

Deus, por me iluminar nas horas de angústia e reflexão.

Ao meu ilustre orientador, pelo incentivo em todos os momentos desta dissertação, pois sem ele não teria concluído este trabalho.

À professora Regina Bienenstein, por suas recomendações iniciais fundamentais.

À professora Fernanda Sánchez, da mesma forma, por suas valiosas contribuições nas reuniões de grupo de pesquisa Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano, GPDU, UFF, Laboratório Globalização e Metrópole.

Ao meu esposo e filhos, pelos momentos de compreensão.

Aos meus colegas de trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo, aos funcionários e instituições que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho durante o amadurecimento de minhas idéias e reflexões.

RESUMO

Este trabalho é um subproduto do projeto intitulado: “*GLOBALIZAÇÃO, COMPETITIVIDADE E METRÓPOLE: Estudo Comparativo sobre Gestão e Produção do Urbano Brasileiro Contemporâneo*”, cujo principal objetivo é identificar possíveis convergências e/ou similaridades das políticas públicas voltadas à gestão urbana empreendidas por diferentes orientações político-partidárias, frente aos imperativos do que vulgarmente tem sido denominado de fenômeno da globalização nas metrópoles brasileiras. Nesse sentido, ele analisa e compara as experiências de políticas públicas de habitação e urbanização em áreas ocupadas na cidade do Rio de Janeiro, administração César Maia (1993-1996, 2000-2004), e Belém, PA, administração Edmilson Rodrigues (1997-2004). O Projeto Favela-bairro e o Projeto Tucunduba, implementados na década de 1990, consubstanciam o estudo de caso da presente dissertação. Avalia-se que tais projetos, a despeito de pertencerem a administrações de orientações político-partidárias distintas, além de se constituírem verdadeiros símbolos e/ou marcas de governo das administrações estudadas, apresentam um razoável grau de convergência, notadamente através de sua relação/articulação com as agências multilaterais, no caso, o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Palavras-chave: (I) Belém; (II) Habitação; (III) Metrópole; (IV) Políticas públicas; (V) Rio de Janeiro; (VI) Planejamento Estratégico.

ABSTRACT

This work is a by-product of the project entitled: "globalisation, competitiveness and Metropolis: comparative study on urban management and production of Brazilian contemporary", whose main goal is to identify possible convergence and/or similarities public policies targeted to urban management undertaken by different guidelines, front party-political imperatives than commonly has been called the phenomenon of globalisation in Brazilian cities. Accordingly, it analyzes and compares the experiences of public housing policies and urbanization in occupied areas in the city of Rio de Janeiro, César Maia-(1993-1996, 2000-2004), and Belém, PA, administration Edmilson Rodrigues (1997-2004). The project Favela-Tucunduba district and the project, implemented in the 1990s, embody the case study of this thesis. Assesses if such projects, regardless of whether they belong to the administrations of distinct party-political guidelines, as well as real symbols and/or government administrations studied, presenting a reasonable degree of convergence, notably through its relation/articulation with multilateral agencies, in this case, the Inter-American Development Bank (BID).

Keywords: public housing policies, slum-Tucunduba neighborhood, design, strategic planning, participatory budgeting

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| CAPÍTULO I - DESAFIOS NA FORMA DE FAZER E/OU REFAZER AS CIDADES..... | 16 |
| 1. Práticas Contemporâneas de Gestão Urbana..... | 16 |
| 1.2 Situação da Habitação Social no Brasil: Breve histórico..... | 22 |
| CAPÍTULO II - HABITAÇÃO SOCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E NA CIDADE DE BELÉM ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 A 1990..... | 31 |
| 2.1 Políticas Públicas Voltadas à Habitação Social no Rio de Janeiro..... | 31 |
| 2.1.1 O Programa Favela Bairro na Gestão César Maia..... | 41 |
| 2.2 Políticas Públicas Voltadas à Habitação Social em Belém/PA..... | 49 |
| CAPÍTULO III – MARCAS DE GOVERNO: ESTUDO COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE ÁREAS OCUPADAS..... | 68 |
| 3.1 Rio de Janeiro na virada das Formas de administrar e planejar as cidades..... | 68 |
| 3.1.1 A Gestão e Planejamento Urbano do Rio de Janeiro nos anos César Maia..... | 69 |
| 3.2 Belém: Gestão Municipal Participativa na Década de 1990..... | 76 |
| 3.2.1 Marcas de Governo nas Áreas de Urbanização de Baixadas..... | 82 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 90 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 95 |
| OUTRAS REFERÊNCIAS (SITES VISITADOS)..... | 100 |
| ANEXOS | 101 |

LISTA DE SIGLAS

ACRJ – Associação Comercial do Rio de Janeiro
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CEF – Caixa Econômica Federal
CIDEU – Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano
CODEM – Companhia de Desenvolvimento de Área Metropolitana de Belém
CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COFIS – Comissão de Fiscalização e Acompanhamento das Obras
COP – Conselho Municipal do Orçamento Participativo
CURA – Comunidades Urbanas Para Recuperação Acelerada
DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento
FACI – Favela e Cidadania
FBP – Frente Brasil Popular
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
GEAP – Grupo Executivo de Programas Especiais de Trabalho e Assentamentos Populares
HBB – Habitat Brasil BID
IAPS – Institutos de Aposentadoria e Pensão
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OGU – Orçamento Geral da União
ONU – Organização das Nações Unidas
OPA – Orçamento do Programa Anual
OP – Orçamento Participativo
PAI – Plano de Ação Imediata
PAIH – Plano de Ação Imediata para a Habitação
PCRJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PECRJ – Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro
PDA – Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PDL – Plano de Desenvolvimento Local
PEMAS – Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais
PGU – Programa de Gestão Urbana
PMB – Prefeitura Municipal de Belém
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAP-RIO – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro
RDP – Riacho Doce Pantanal
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC – Secretaria Especial de Habitação Ação Social
SEDU - Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SEGEP - Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão
SMU - Secretaria Municipal de Urbanismo
SEPURB - Secretaria de Política Urbana
SERFHA - Secretaria Especial de Recuperação da Favela e Habitações Anti-Higienistas
SESAN - Secretaria Municipal de Saneamento
SESP - Serviço Especial de Saúde Pública
SMH - Secretaria Municipal de Habitação
SNAI - Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais

Lista de Ilustrações

| | |
|--|----|
| Figura 01- Mapa de localização do Rio de Janeiro, Capital Rio de Janeiro..... | 31 |
| Figura 02-Mapa Indicadores sociais da cidade do Rio Janeiro..... | 31 |
| Figura 03-Mapa das regiões metropolitanas da cidade do Rio de Janeiro..... | 32 |
| Figura 06-Mapa vista parcial da ocupação urbana do Rio de Janeiro..... | 48 |
| Figura 07-Vista parcial da Favela Dona Marta RJ..... | 48 |
| Figura 08-Mapa de plano de alinhamento para a primeira léguas patrimonial do município de Belém..... | 48 |
| Figura 09-Mapa de localização da Região Metropolitana de Belém..... | 52 |
| Figura 11-Vista parcial do canal São Joaquim Projeto de infraestrutura urbana na Bacia do Una..... | 56 |
| Figura 12-Localização das Bacias hidrográficas da área urbana de Belém..... | 58 |
| Figura 15-Vista da área dos assentamentos do Riacho Doce Pantanal e área de intervenção da Bacia do Tucunduba..... | 62 |
| Figura 17-Vista parcial da tipologia habitacional ribeirinha..... | 66 |
| Figura 18-Projeto Tucunduba e localização das intervenções urbanísticas..... | 67 |

Lista de Tabelas

| | |
|---|----|
| Figura 04-Tabela de custo do PROP-RIO E II (índice do Programa Favela Bairro)..... | 44 |
| Figura 05-Tabela de custo do PROP-RIO I E PROP-RIO II(uso e fontes em S\$1 milhão..... | 45 |
| Figura 10-Tabela dos indicadores sociais da cidade de Belém..... | 52 |
| Figura 13-Tabela evolução demográfica dos bairros da bacia do Tucunduba..... | 61 |
| Figura 14-Tabela valor do rendimento nominal mediano mensal das pessoas responsáveis por domicílios..... | 61 |
| Figura 16-Tabela primeira fase das obras de macrodrenagem do Igarapé Tucunduba- evolução dos indicadores..... | 64 |

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é um subproduto do projeto intitulado: “*GLOBALIZAÇÃO, COMPETITIVIDADE E METRÓPOLE: Estudo Comparativo sobre Gestão e Produção do Urbano Brasileiro Contemporâneo*”, (vinculado ao Grupo de Pesquisa Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano, GPDU-UFF, Laboratório Globalização e Metrópole, que foi contemplado com recursos do Edital MCT/CNPq 15/2007 – Universal), cujo principal objetivo é identificar possíveis convergências e/ou similaridades das políticas públicas voltadas à gestão urbana municipal e empreendidas por diferentes orientações político-partidárias, frente aos imperativos do que vulgarmente tem sido denominado de fenômeno da globalização.

Desse modo, esta pesquisa tem como principal objetivo comparar as políticas públicas voltadas à habitação social em áreas ocupadas por grupos de baixa renda, implementadas nas cidades do Rio de Janeiro e Belém (PA), e seus respectivos planos de governo, quando tais metrópoles foram administradas por diferentes agremiações político-partidárias, respectivamente, durante os mandatos de César Maia pelo PFL¹, nos períodos de 1993-1996 e 2001-2004, e Edmilson Rodrigues,² em Belém do Pará, nos períodos de 1997-2000 e 2001-2004, pelo PT.

Acompanhando as diretrizes gerais do projeto que serve de referência a esta reflexão, parte-se da hipótese de que já se observam algumas manifestações da globalização, entendida de forma sucinta como processo de reestruturação econômica na escala mundial, no urbano brasileiro, especialmente por meio da conformação de novas orientações político-administrativas, arranjos institucionais e instrumentos legais, assim como das suas respectivas expressões materiais, ou seja, novas formas urbano-arquitetônicas, novas zonas de exclusão socioespaciais, entre outras repercussões na produção e reprodução de espaços metropolitanos.

Assim, justifica-se o presente trabalho pela crescente percepção de que há uma tendência convergente de concepções e práticas calcadas no que tem sido denominado de

¹ Atualmente denominado *Democratas*.

² Atualmente filiado ao Partido Socialismo e Liberdade, PSOL.

“empresariamento urbano” (cf. HARVEY, 1996), adotado pelas diversas administrações urbanas brasileiras, independentemente de sua filiação político-partidária.

A partir de tal encaminhamento, esta investigação e o conseqüente esclarecimento da mencionada tendência pretendem contribuir com as pesquisas sobre as orientações e práticas relacionadas às políticas públicas de habitação e urbanização de áreas ocupadas nas regiões metropolitanas, implementadas na década de 1990, concentrando nosso olhar sobre aquelas que encarnam o objeto deste estudo.

A proposta de um estudo comparativo entre a cidade do Rio de Janeiro que, juntamente com São Paulo, compõe o conjunto dos principais espaços metropolitanos brasileiros conectados mais diretamente com o circuito mundial de valorização, e Belém do Pará, importante metrópole da região amazônica, situada no rol das aglomerações com população entre 1 e 3 milhões de habitantes, oferece a oportunidade de se refletir sobre o atual processo urbano em metrópoles de diferentes escalas regionais, culturais, socioeconômicas e socioespaciais, tendo em vista que o processo decisório de gestão urbana acompanhou as mesmas diretrizes das agências multilaterais na implantação de políticas públicas de habitação e urbanização de áreas subnormais, num mesmo período, porém apresentando um plano de governo diferenciado.

Nesse sentido, pretende-se ilustrar como as administrações analisadas trataram da questão da habitação e urbanização de áreas ocupadas, seguindo o receituário do PROGRAMA HABITAT BID. Os casos escolhidos são: o “*Programa Favela Bairro* - ³, - Rio de Janeiro e”, o “*Projeto Tucunduba* -⁴” -Belém, justificando estas escolhas pelas possibilidades de apresentar semelhanças em adensamentos em escala geográfica - socio-espaciais - bem como o nível de comprometimento de ações já desenvolvidas e períodos comparáveis. As experiências de tais iniciativas serão tratadas dentro do recorte temporal

³ Programa Favela Bairro-programa de urbanização de favelas desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação/RJ (1996-1998), visava introduzir valores urbanísticos de ocupação formal da cidade voltada para a recuperação de assentamentos precários, insalubres e irregulares, por meio de implantação de infraestrutura e de equipamentos públicos, em parceria com o BID e a prefeitura do Rio de Janeiro.

⁴ Projeto Tucunduba –“Projeto voltado à drenagem da Bacia do Tucunduba (área de assentamento precário às margens do Rio Tucunduba Belém/PA), financiado pela CEF, iniciado em 1993. No segundo momento o projeto foi complementado com o Plano de Desenvolvimento Local- Projeto Gestão de Rios Urbanos, junto ao Programa Habitar Brasil BID, em 1996, que se estendeu até 2001. O objetivo geral do plano era implementar projetos físicos de reurbanização em assentamentos precários, incorporando as práticas sociais que visam promover a qualidade de vida aos moradores”.

acima indicado e, se necessário for, para efeito de contextualização dos processos a serem aqui analisados, ampliar-se-á o recorte originalmente sugerido.

A operacionalização da pesquisa se concentra em (I) revisão da bibliografia sobre a temática, incluindo dissertações e teses disponíveis em catálogo digital, revistas, jornais e entrevistas em órgãos municipais, para possíveis comparações de dados e contraposição de idéias concernentes ao tema da pesquisa (II) análise de dados documentados em bibliotecas e instituições do Rio de Janeiro e Belém-Pa. Tais eixos oferecem material apresentado em três capítulos que compõem a estrutura preliminar do trabalho, a seguir indicado:

(1º) Capítulo: Desafios na forma de fazer e/ou refazer as cidades - trata das práticas contemporâneas de gestão urbana, abordando a nova forma de pensar e administrar as cidades sob a lógica da competitividade, da produtividade e do mercado em que, por exemplo, as parcerias público-privadas tornam-se indispensáveis no atual contexto de reestruturação econômica do capitalismo, inserindo neste contexto a questão da habitação social no Brasil, acompanhando o processo de industrialização e as políticas públicas para a população de baixa renda.

(2º.) Capítulo: Aborda a Habitação Social nas Cidades do Rio de Janeiro e Belém, incluindo a releitura dos projetos de habitação social implementados para solucionar a questão da moradia entre as décadas de 1930 a 1990, concentrando as temáticas do Programa Favela Bairro(RJ), e o Projeto Tucunduba (Belém).

(3º) Capítulo: Concentra atenção nas Marcas de Governo: Estudo comparativo de políticas públicas municipais voltadas para a habitação e urbanização de áreas ocupadas na cidade do Rio de Janeiro e Belém no período proposto neste trabalho, a saber, entre 1993 e 2004, através dos programas de urbanização de áreas já ocupadas como o Programa Favela Bairro (RJ) e Projeto Tucunduba (Belém), ambos originários na década de 1990. Finalizando, procede-se à análise e reflexão da pesquisa, utilizando uma matriz comparativa dos respectivos planos de governo de cada administração municipal, usando como referencial metodológico as Dimensões Político-Institucional.

Neste subitem utilizou-se como referência metodológica as seguintes dimensões de análise presentes na pesquisa sobre grandes projetos de desenvolvimento urbano (estudo de caso: Jogos Pan-americanos Rio 2007, autores: BIENENSTEIN, G; SÁNCHEZ, F., 2006):

Dimensão Político-Institucional: explicita o contexto sociopolítico da emergência e/ou da implantação do programa e projeto, a partir das seguintes questões e/ou aspectos:

- A relação entre as coalizões políticas locais e as formadas a partir do projeto.
- Verificação dos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto.

Por último, as considerações finais apresentam o resumo da matriz comparativa e os pontos de convergência e/ou similaridade da gestão municipal Rio de Janeiro e Belém-Pa, com a intenção de contribuir com os estudos sobre a gestão municipal das metrópoles brasileiras frente aos imperativos da política de habitação social para os excluídos.

CAPÍTULO I – DESAFIOS NA FORMA DE FAZER E/OU REFAZER AS CIDADES

1.1 Práticas contemporâneas de gestão urbana

Desde a década de 1970, as mudanças operadas no capitalismo têm repercutido nas diversas dimensões e escalas sociogeográficas. Dentre tais repercussões estão incluídas aquelas relacionadas à gestão e à produção do urbano.

Pautada em novos conteúdos da acumulação capitalista, a economia mundial vem envolvendo dimensões “*tecnológicas, organizacionais, políticas, comerciais e financeiras que se relacionam de maneira dinâmica gerando uma reorganização espacial da atividade econômica*” (FIORI, J. Luis. 1995 p.220 apud BIENENSTEIN, 2001, p.4). Tais mudanças, acompanhadas pelos processos associados à chamada globalização⁵, têm acarretado transformações na estrutura socioespacial, principalmente nos espaços metropolitanos.

Segundo SANCHEZ et. all (2004, p.3), sob a dinâmica financeira das formas de gestão da riqueza configuram-se novas – e mais complexas – formas de produção e apropriação do espaço que têm repercutido, sobremaneira, nas aglomerações urbanas. Repensadas e relidas pela lógica da forma-mercadoria, as cidades têm sido produzidas com vistas à ampliação de sua inserção no circuito mundial de valorização, através da adequação de suas formas de gestão e produção de seus espaços. Competitividade, “empresariamento”, planejamento estratégico (por projetos), intervenções pontuais, entre outros enunciados, passam a compor o rol das iniciativas a serem adotadas pelos administradores urbanos.

Esses modelos são reconhecidos e tomados como experiências a serem seguidos, tendo em vista o pretense sucesso quando de sua aplicação em outras cidades de contextos fortemente distintos. Além disso, tais enunciados têm se espalhado mundo afora, configurando o receituário a ser seguidos pelas diversas localidades, em detrimento de suas respectivas identidades e/ou singularidades sociogeográficas e culturais.

⁵“ Este termo é aqui compreendido, de forma bastante resumida, na perspectiva de BIENENSTEIN (2000, p. 22) que assume que o capitalismo vem experimentando, especialmente a partir da década de 1980, um modo peculiar de desenvolvimento que apresenta novas e importantes características de funcionamento, notadamente, através do que tem sido denominado de financeirização da riqueza, cuja gênese é desvelada por BRAGA (1993 e 1997)”.

Avalia-se que é no espaço metropolitano, por sua densidade sociocultural e econômica e pela concentração de recursos públicos que o sustentam, que se explicitam mais claramente todos esses processos identificados como modernizadores, dentre eles, os projetos urbanos que têm sido transformados em modelo. Esta abordagem faz surgir novas questões acerca dos novos desafios e sobre suas diferentes formas de fazer e/ou refazer as cidades.

Conforme indicado por SANCHEZ et al (2004, p. 4)

...Não há como negar que as transformações experimentadas pelo capitalismo nos últimos vinte anos repercutiram nas aglomerações urbanas mundo afora. Nesse contexto, desde a falência da velha estrutura produtivo-comercial de que tanto dependiam, as cidades passam a enfrentar um quadro de crise, sobretudo no que se refere à erosão de sua base econômica e fiscal.

O enfrentamento desse quadro tem se dado através do que HARVEY (1996) denomina “empresariamento” urbano, ou seja, é através de uma “nova” forma de ver, pensar e administrar as cidades, buscando adequá-las às – pretensas – oportunidades oferecidas pela atual dinâmica de acumulação que tem sido caracterizada pela seletividade de investimentos e interesses políticos que, no auge da competição por investimentos, instaura-se uma guerra entre lugares⁶.

Confirmando tal enunciado, BOTELHO (2004, p.113)⁷ afirma que o conjunto de mudanças observadas na atividade econômica do modo de produção capitalista contemporâneo faz parte da resposta tradicional encontrada pelo capital para sair da crise através, por exemplo, do rebaixamento do valor correspondente à força de trabalho e do uso intensivo de novas tecnologias e estratégias de acumulação (revolucionando os meios de produção). Segundo o autor, a resposta à crise geral do capitalismo teve seu correspondente nas políticas urbanas e no próprio urbanismo a partir da década de 1980 (cf. HALL, 1996; cf. HARVEY, 1996).

O planejamento urbano, neste caso, adquire uma nova funcionalidade, buscando uma ação empresarial para atração de investimentos que propalam o necessário caminho de dinamização da economia local. Assim, a produção das cidades, o desenho de novos espaços ou a remodelação de determinadas áreas urbanas vêm sendo pautadas pela lógica do

⁶ “A produtividade e a competitividade deixam de ser definidas devido apenas à estrutura interna de cada corporação e passam, também, a ser atributos dos lugares. E cada lugar entra na contabilidade das empresas com diferente valor. A guerra fiscal é, na verdade, uma guerra global entre lugares”. SANTOS, Milton. Folha de São Paulo. 08/08/1999.

⁷ BOTELHO, A. A produção do espaço e o empresariamento urbano: O caso de Barcelona e seu fórum das culturas de 2004. GEOUSP - Espaço e Tempo, S. Paulo nº 16. pp.111-114, 2004.

empresariamento, convertendo-se em símbolo de sua “renovação” (cf. BOTELHO, 2004, p. 113, apud, BENACH, 2000).

Tal tendência foi estudada e revelada por HARVEY (1996, p.50), quando destacou a passagem do gerenciamento urbano para o empresariamento. Dentre os fatores que podem explicar a opção pelo empresariamento por parte dos governos locais, com distintas conotações políticas, pode-se citar: desindustrialização, desemprego, austeridade fiscal, neoconservadorismo, forte apelo à racionalidade do mercado e privatização de ativos públicos, de maneira que os investimentos tornam-se, cada vez mais, a forma de uma negociação entre os agentes econômicos e os poderes locais, os quais fazem o melhor possível para maximizar sua atratividade frente aos imperativos e as possibilidades de investimentos econômicos.

De forma bastante resumida, o empresariamento urbano se caracterizaria, principalmente, pelas parcerias público-privadas, tendo como objetivo político e econômico imediato muito mais o investimento e o crescimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais do que a melhoria das condições gerais de vida nas cidades (cf. HARVEY, 1996, 53).

BOTELHO (2004, p.114) complementa a ideia avaliando que a denominada colaboração público-privada encobriria o fato de que os diversos níveis de governo, municipais, estaduais e federais, continuam investindo grandes somas na cidade, só que agora a partir de uma lógica empresarial e especulativa, cujos custos são compartilhados pelos contribuintes e os benefícios são apropriados privadamente pelos promotores associados aos projetos de renovação urbana. Neste caso, se os projetos fracassam em termos financeiros, o setor público é que acaba arcando com os prejuízos.

A ênfase nos projetos estratégicos, no *city marketing*⁸, na atração de investimentos em serviços, na transformação radical da cidade em lugar de consumo, é uma das possibilidades alardeadas pelo poder público local na sua busca para dinamizar a economia, frente a um contexto internacional cada vez mais instável e competitivo,⁹ constituindo-se numa série de iniciativas administrativas seguida como receituário a ser adotado pelos diversos governos locais, dos mais variados matizes políticos e ideológicos¹⁰.

⁸ Maiores detalhes sobre o assunto ver SASSEN, Saskia. As cidades na economia Mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

⁹ Ibid..p.113.

¹⁰ BIENENSTEIN, Glauco. Globalização e Metrópole: a relação entre as Escalas Global e Local: o Rio de Janeiro. IX Encontro Nacional da Anpur. 2001. p.9.

Neste sentido, observa-se que a acirrada competição entre os lugares acarretou, principalmente nos países subdesenvolvidos, a adoção de estratégias de cunho ideológico que colocou as metrópoles no centro do circuito do modelo de globalização imposto através dos discursos que as identificam como “modernidade”. Tais tendências, sob a disputa dos “pais” agentes econômicos, indicam algumas das principais saídas, através das quais as cidades devem buscar escapar da estagnação, o que repercute em sua urbanização¹¹.

Segundo BIENENSTEIN (2000, p.128), as dificuldades enfrentadas pelas cidades a partir das mudanças na economia têm redundado no acirramento de problemas diversos na vida cotidiana (miséria, violência, degradação ambiental, falta de moradia, entre outros).

Nesse sentido, a ideia de recuperação das cidades tem incluído orientações que, por sua vez, acirra o dilema entre o dinamismo do capitalismo atual, de corte excludente, e a emergência de situações ou constrangimentos impeditivos da competitividade propriamente dita. As referidas orientações, na impossibilidade de produzir alteração na dinâmica capitalista, acabam por tratar apenas de seus sintomas. Dessa forma tem-se, de um lado, administradores e cidadãos (especialmente aqueles incluídos na esfera do consumo), que afirmam seu direito de buscar alternativas para o desenvolvimento da cidade. Por outro, a atual dinâmica da acumulação determina o aumento da exclusão social. Surge então uma antinomia entre incluídos e excluídos expressiva do fato de que todos os envolvidos são, essencialmente, habitantes da cidade¹².

Assim, a forma usada na requalificação de áreas supostamente degradadas física e socialmente e o redesenho de parcelas do espaço urbano priorizando a imagem e os fluxos, entre outras iniciativas, passaram a constituir o rol das formas de atuação das administrações urbanas.

A partir desta compreensão, que tem usualmente priorizado as intervenções pontuais, cabe então indagar: como as administrações urbanas têm enfrentado a problemática habitacional, principalmente em áreas já ocupadas nas metrópoles brasileiras, especialmente num momento em que o embelezamento da cidade faz parte das marcas de governo para atrair investidores e registrar sua passagem para a “modernidade” dentro do atual modelo do capitalismo que tem nas cidades uma das suas principais fontes para sair da crise? Para

¹¹ BIENENSTEIN, Glauco. *Espaços metropolitanos em tempos de globalização: um estudo de caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro*, 2000. Tese (Doutorado) – IPPUR-UFRJ, 2000.

¹² BIENENSTEIN, *ibid.* p. 129

responder tal indagação, no que se segue, reflete-se inicialmente sobre a habitação na sociedade capitalista para, em seguida, discorrer sobre as políticas públicas habitacionais que têm sido implementadas nestes tempos de modernização excludente.

O avanço do capitalismo acabou por inserir no circuito de reprodução do capital, ou seja, na acumulação, diversos bens e instâncias da vida. Desse modo, desnecessário dizer que a habitação também acabou se incluindo no conjunto de mercadorias oriundas da produção voltada à acumulação.

ENGELS (1975), ao fazer o relato sobre a situação da classe trabalhadora na Inglaterra do século XIX, informa que a burguesia naquela época se preocupava com a habitação para os grupos menos favorecidos, quando percebia que tais grupos poderiam concentrar focos de epidemia ou rebeliões. Essa atitude se deve ao fato de que, na época das grandes pestes, as doenças se proliferavam nas sujeidades dos bairros operários e acabavam se espalhando por toda a cidade. Segundo o autor,

Todas as grandes cidades industriais possuem um ou vários bairros de má reputação onde concentra a classe operária. É certo que é freqüente a pobreza morar em vielas escondidas, muito perto dos palácios dos ricos, mas em geral, designou-lhe um lugar à parte, onde ao abrigo dos olhares das classes mais felizes, tem de ser safar sozinha, melhor ou pior. Estes bairros de má reputação são organizados em toda Inglaterra mais ou menos da mesma maneira, as piores casas na parte mais feia da cidade [...]¹³.

Mais adiante ENGELS (1975) acusava ainda o Estado de ser responsável por promover “*o paliativo superficial que se tornou usual*”¹⁴ para sanar pontualmente e, mais que isso, superficialmente, os problemas nos quais a classe operária estava envolvida, e que acabavam por denegrir a imagem do perímetro urbano. Isso porque as regiões centrais das grandes cidades foram tomadas por trabalhadores morando da forma o mais insalubre possível, prejudicando a imagem das mesmas, impedindo-as de serem atrativas para a burguesia. Através dessa alusão, Engels cita o exemplo da reforma urbana Haussmanniana em Paris¹⁵. Esta foi uma iniciativa do Estado para atender a burguesia que reformou por completo o centro de Paris, expulsando os trabalhadores sem dá-los outra perspectiva de moradia, o

¹³ ENGELS, F. *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*. Porto: Ed. Afrontamento, 1975, p.59.

¹⁴ PEREIRA, Stefhanie B. Resenha ENGELS, Friedrich. A questão da Habitação. Grupo de Pesquisa Análise e Planejamento Territorial GPAPT. <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/gpapt/gpapt.htm>.2008, acessado (11/04/2009)

¹⁵“ Georges-Eugène Haussmann (1809 – 1891), advogado francês que promoveu, sob as ordens de Napoleão III, uma considerável reforma urbana da cidade de Paris, muito conhecida e citada na história do urbanismo e das cidades” (Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Georges-Eug%C3%A8ne_Haussmann, acessado em 30/08/2009).

mesmo acontecendo no caso da Av. Rio Branco, no Rio de Janeiro, onde foram feitas demolições de casas e desalojadas quase 3.900 pessoas¹⁶.

Acirrando tendências pretéritas, a urbanização capitalista contemporânea também reserva os locais inapropriados, irregulares e sem serviços básicos para atender a população de baixa renda. Tal população, que compõe o grupo dos que recebem os mais baixos salários, quando não estão desempregados, é obrigada a habitar em áreas de difícil acesso, locais proibidos, com risco de insalubridade e desmoronamentos. Nesse rol também se incluem os bairros da periferia mais distante que, usualmente, são os mais procurados por famílias de baixa renda. São locais que, usualmente, não oferecem segurança, saneamento básico, serviços médicos, entre outros, confirmando a expansão das desigualdades socioespaciais.

Para entender a crise ampliada da habitação no capitalismo CASTELLS (2006, p.224) declara que *“tratamos a moradia como um bem”*¹⁷ e que a sociedade capitalista não diferencia a moradia de nenhum outro tipo de mercadoria, esquecendo assim que a habitação possui uma peculiaridade, bem ilustrada por ele, na seguinte passagem: *“a moradia, além de sua escassez global, é um bem diferenciado, que apresenta toda uma gama de características, no que concerne à sua qualidade, sua forma, e seu status institucional que determinam os papéis, os níveis e as filiações simbólicas de seus ocupantes”*.

Ainda conforme CASTELLS (2006), a questão da moradia é primordialmente a de sua crise, e um dos seus principais aspectos é que ela afeta outras camadas sociais além das que se encontram embaixo na escala de rendas, atingindo amplos setores dos estratos médios, que se situam melhor em outros domínios do consumo, mas não podem escapar da penúria das moradias suscitadas pela concentração urbana determinada pelas condições da produção social.

Dessa forma produzem-se residências com características específicas para que as mesmas possuam grande valor de troca. Sempre existe oferta de habitação para a demanda solvável (e de preferência para aqueles que podem pagar valores exorbitantes). No entanto, por mais que haja uma grande procura por habitações mais modestas, não há quantidade

¹⁶ “O responsável pelas reformas foi o engenheiro Francisco Pereira Passos, designado governador do Rio de Janeiro (Distrito Federal) pelo presidente Rodrigues Alves em 1902. As obras iniciaram-se em março de 1904 com a demolição de 641 casas, desalojando quase 3.900 pessoas. Após seis meses de trabalho estava aberta de ponta a ponta. Ao mesmo tempo, abriu-se a Avenida do Manguê, arrasou-se o Morro do Senado, alargaram-se ruas do Centro, urbanizou-se parte da orla da Baía de Guanabara e iniciou-se a urbanização de Copacabana, entre outras reformas.” Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Avenida_Rio_Branco\(Rio_de_Janeiro\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Avenida_Rio_Branco(Rio_de_Janeiro)).

¹⁷ CASTELLS, Manuel. A questão Urbana. Editora. Paz e Terra. 2006. 3ª edição.

suficiente destas, uma vez que o capitalista, que detém o “direito” no processo produtivo, opta por só construir moradias que lhes gere altas taxas de mais valia (cf. SOUZA, 2008, p. 05).

Sob a perspectiva de análise do modo de produção capitalista, observa-se que, no Brasil, a discussão do déficit habitacional é antiga. Diversos autores, como Maricato, Cardoso e Bonduki, têm destacado que o acelerado crescimento demográfico, associado a uma forte migração do campo para a cidade, especialmente no século XX, tornou a situação da moradia no nosso país um problema de primeira grandeza, especialmente nas grandes cidades.

Nesse contexto insere-se uma considerável parcela da população que sofre com carências diversas relacionadas à saúde pública, à educação, ao lazer, à habitação, à cultura, entre outros, o que remete sempre para a questão da desigualdade social, constituindo uma marca presente em nossa sociedade, oriunda da forma de desenvolvimento econômico que orienta as políticas urbanas.

Na tentativa de entender como tem sido enfrentado o problema da habitação para os grupos menos favorecidos em nosso país descreve-se, a seguir, um breve resumo sobre a situação da habitação social no Brasil, levando-se em consideração a evolução das políticas urbanas adotadas entre o período de 1930 a 2002. Tal relato possibilita o entendimento da relação entre a gestão urbana e as políticas habitacionais em áreas ocupadas nas duas metrópoles brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, durante a década de 1990.

1.2 Situação da habitação social no Brasil: Breve histórico

No Brasil, ao longo do século XX, as estruturas econômicas e sociais oriundas do período colonial sofreram grandes mudanças e, desse modo, iniciou-se a modernização, o comércio, o financiamento, o transporte e a industrialização voltados para a exportação relacionada à produção de café, até 1929.

Nos anos 1930 os estados nacionais desenvolveram políticas de proteção dos seus sistemas econômicos e, nesse momento, o Brasil passou a ter um papel mais ativo na construção de novas bases de desenvolvimento através da substituição de importação.

A intensidade de urbanização, aliada ao processo de industrialização, juntamente com o incremento da migração, levou o poder público a preocupar-se com a questão da moradia. Para BONDUKI (1994, p.02)¹⁸, as iniciativas tomadas pelos governos à época privilegiavam a produção privada da moradia, recusando a intervenção direta no âmbito da construção de casas para os trabalhadores. Assim, suas iniciativas restringiam-se à repressão às situações mais graves de insalubridade, através, por exemplo, da legislação sanitária e da ação policial.

A estrutura da economia brasileira estava centrada nas atividades agroexportadoras, havendo, nas cidades, forte predomínio do comércio sobre a produção, ocupando a indústria um papel subordinado e secundário. Dada a reduzida capacidade da indústria de absorver novos e crescentes investimentos, o negócio de possuir casas de aluguel era uma segurança e excelente forma de rentabilizar poupanças e recursos disponíveis na economia urbana, fortemente aquecida pela expansão da atividade agrário-exportadora¹⁹.

Com o aumento expressivo da população nos centros urbanos, é na década de 1940 que se verifica a atuação do Estado no setor habitacional, onde se destacaram o congelamento dos aluguéis, a produção em massa de habitação, por intermédio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), e a criação da Fundação da Casa Popular.

Os IAPs foram criados em 1933, vinculados ao Ministério do Trabalho, onde os recursos deveriam ser investidos para a capitalização dos mesmos, enquanto eram investidos em títulos. No entanto, pouco tempo depois, houve permissão para que esses recursos fossem aplicados em habitações para os associados. A distinção entre quem podia ou não ser beneficiado se dava não pelo aspecto social, mas pela associação do beneficiário a uma corporação específica à qual o instituto pertencia²⁰.

Ao mesmo tempo verificou-se um grande êxodo da população rural para os centros urbanos, população esta expulsa pelas condições de extrema exploração no campo, e em busca de melhores condições de vida. Tal crescimento da demanda habitacional nas capitais acarretou a intervenção estatal no mercado de casas de aluguel, por meio da Lei do Inquilino²¹. A lei restringia a livre negociação dos aluguéis, regulava e determinava seu

¹⁸ BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação social no Brasil*. Análise Social. V. XXIX, 1994,

¹⁹ Ibid. p.03

²⁰ Ibid.p.03

²¹ “Em pleno regime ditatorial o chefe do executivo federal se utilizou dos amplos poderes que a si mesmo havia outorgado pelo art. 180 da Carta de 1937 e expediu o Decreto-lei 4.598, de 20 de agosto de 1942, congelando retroativamente os aluguéis residenciais que vigoraram em 31 de dezembro de 1941 e restringindo as ações de despejo, normas que logo depois, no dia 4 de janeiro de 1943, estendia aos imóveis em geral, ressaltando apenas

congelamento. Esta lei constituiu-se numa das primeiras causas da transformação das normas de provisão habitacional no Brasil desestimulando, segundo LIMA (2007, p.57), a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir moradias. A produção dos IAPs concentrou-se no Rio de Janeiro, coincidindo com o ponto alto da crise da habitação e da politização da questão habitacional no período de 1946-1950.

Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular, através do Decreto lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946. Esta foi a primeira iniciativa de um governo federal brasileiro no que se refere ao problema da habitação. Com o Decreto lei nº 9.777/46, a FCP passou a ter a possibilidade de atuar em áreas complementares, cabendo a ela financiar obras de infraestrutura urbana e indústrias de materiais de construção e promover estudos para o barateamento das construções. Foram criadas contribuições compulsórias para financiar o órgão, buscando maior eficiência em sua atuação, mas a medida gerou dificuldade de recolhimento para o Estado. Assim, em 1951 a contribuição foi extinta, e a instituição começou a receber recursos do Orçamento da União, passando a disputar com outros órgãos de instâncias estatais. Inicialmente moradias eram construídas tanto por empreitada (com licitação), como por administração direta. Cabia aos municípios doar os terrenos, realizar as obras de infraestrutura, água, luz e esgoto, enquanto os projetos arquitetônicos ficavam a cargo da própria FCP²². Entretanto, pressionada por interesses políticos e sem fonte estatal de recursos, a FCP também não foi capaz de ampliar o atendimento à casa própria²³.

Para AZEVEDO & ANDRADE (1982, p.30)...A atuação da Fundação Casa Popular orientou-se, em toda a sua trajetória por uma ação limitada, pulverizada, além de pautar-se pelo clientelismo na decisão de onde construir e na seleção e classificação dos candidatos. Ao mesmo tempo em que se apresentava tutora e paternal, mostrava-se autoritária na administração dos conjuntos, chegando a interferir no comportamento individual e social dos moradores, transformando-se em verdadeiro instrumento de controle social.

A política habitacional entra em colapso em face da inflação crescente e das dificuldades para que o retorno dos financiamentos acontecesse em parcelas fixas. Na prática, o que se constatava era um maior agravamento das condições habitacionais das massas populares, num período em que se acentuava o processo de urbanização, estimulado pela

a vigência do Decreto 24.150, de 1934, que disciplinava a renovação das locações de imóveis destinados a fins comerciais ou industriais". Fonte: http://www.afc-9641.cim.br/tex/biblio_carneiro.htm.

²² LIMA, op. cit. p.58

²³ Ibid, p.60

deteriorização da vida do campo e pelo impacto da grande arrancada desenvolvimentista assumida na década de 1950 (cf. NEGRÃO, 2007, p.41)²⁴.

Segundo BIENENSTEIN (2001,p.37)²⁵ na verdade a crise habitacional se aprofundou durante o governo de Kubitschek (1956-1961) que, dentro de suas metas de governo (energia, transporte, alimentação, indústria de base, educação e Brasília), não incluía a questão da habitação. Esse período foi marcado também por fatores externos ao país, em especial a Revolução Cubana (1959) e a reforma proposta por Fidel Castro, o que influenciou a compreensão sobre a questão e os rumos da política habitacional no Brasil.

O período que correspondeu à eleição dos governos Jânio Quadros e João Goulart, em 1961, até o golpe militar de março de 1964, foi marcado por mobilizações políticas em torno do que se chamou de "reformas de base", termo geral para indicar reformas da estrutura agrária, fiscal, bancária e educacional. Dentro desse contexto ocorre, em 1963, no Rio de Janeiro, o *Seminário de Habitação e Reforma Urbana*, com o objetivo de inserir a temática urbana nas discussões dessas reformas de base²⁶.

As autoridades previam que estava em marcha uma crise social em larga escala, com riscos de convulsão política e econômica de resultados imprevisíveis. Sendo assim, visando acabar com tal perigo, em fins de março de 1964 irrompeu o golpe militar que transformou por completo esse quadro de ebulição e de intensa participação social e política²⁷.

Em termos políticos, observou-se a desestruturação do regime populista, sendo montado um aparato repressivo que coibiu a organização popular e sindical, fechou o Congresso Nacional através do AI-5, instituiu a eleição indireta para Presidente da República, governadores dos estados e prefeitos das cidades consideradas de segurança nacional, bloqueou pressões e proibiu o debate social e a luta por uma sociedade e um desenvolvimento diferentes do que ocorria até então (ANDRADE e AZEVEDO, 1982: 42-47). O Estado, por outro lado, foi objeto de profunda reformulação visando a modernização burocrática apoiada na centralização administrativa e financeira a partir da esfera federal (BIENENSTEIN, 2001, p.41)

Em 1964, sob o regime militar, o novo governo que se estabeleceu criou o Sistema Financeiro de Habitação juntamente com o Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), com

²⁴ NEGRÃO, Marcília Regina Gama. *A contribuição dos Programas Oficiais para Consolidação Sócio-Espacial de Assentamentos informais. Uma Avaliação do Plano de Desenvolvimento Local nos Assentamentos do Riacho Doce e Pantanal - Belém/PA*. Dissertação Mestrado. Engenharia Civil. UFPA. 2007.

²⁵ BIENENSTEIN, Regina. *Redesenho Urbano e Participação Social em Processo de Regularização Fundiária*. Tese de Doutorado. FAU-USP.2001.

²⁶ SILVA,Éder Roberto da. *O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil*.Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos –UFSCs 2003.

²⁷ BIENENSTEIN, op.cit. 2001, p.40

vistas a “*estimular a construção de habitação de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda*”²⁸.

Desde a sua constituição, o BNH usou a lógica de que todas as operações fossem orientadas e transmitidas através da iniciativa privada. O banco arrecadava os recursos financeiros e, em seguida, os transferia para os agentes privados intermediários. Algumas medidas, inclusive, demonstravam que havia, ao mesmo tempo, uma preocupação com o planejamento das ações de urbanização aliada aos interesses do capital (BOTEGA 2007,p.68)²⁹. Em 1967 a economia brasileira foi reativada e a construção civil substituída em sua função de acelerador da economia pela indústria de bens de consumo durável, especialmente os automóveis. Este fato fez com que o BNH reorientasse seus investimentos para as camadas sociais com maior poder aquisitivo, deixando de lado a construção de habitações populares.

KOWARICK (1979) comenta a idéia de que

(...) é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta; ao mesmo tempo, naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários³⁰.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) não só se tornou um instrumento da acumulação, à medida que drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil – recursos advindos em grande parte do de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), retirado dos próprios assalariados, como também redirecionou suas ações para a confecção de moradias destinadas às faixas mais elevadas³¹.

Importante neste momento lembrar, segundo SILVA, (2003) que a reforma urbana também foi resgatada durante a ditadura militar. Num primeiro momento, em 1975, com a publicação de um conjunto de *ideias* para resolver os problemas urbanos, o qual recebeu formato de lei, dois anos mais tarde. Em um segundo momento, a proposta do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano/PL 775 – de 1983 que já cogitava, nos meandros do governo, a

²⁸ Lei Nº 4 380/64 de 21 de agosto de 1964.

²⁹ “Exemplo disto foi a medida que obrigou as prefeituras a elaborar planos urbanísticos para os seus municípios, o que era positivo, mas a condição de serem qualificadas para obtenção de empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo era que estes deveriam ser elaborados por empresas privadas”(BOTEGA,2007,p.68) Revista espaço plural. Ano VIII. Nº 17 2º semestre de 2007 pp.66-72.

³⁰ KOWARIC, Lucio. A esfoliação urbana, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p.50.

³¹ Ibid. p.69

necessidade de novo disciplinamento para o setor, tendo em vista o agravamento da situação social urbana observada nas grandes cidades (MALTA,1983: MARICATO, 1983).

A retomada da reforma urbana se deu em meados da década de 1980. Desta vez foi protagonizada por um Movimento que a incorporou em sua própria denominação: Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MRU). Este, por sua vez, teve seu surgimento motivado pelos debates da Assembléia Nacional Constituinte convocada para o estabelecimento de novo rumo à redemocratização do país, após mais de vinte anos de ditadura militar SILVA,(2003).

O MRU ³² atuava diretamente no processo constituinte, e sua principal proposta foi a elaboração da emenda constitucional conhecida como *a emenda da reforma urbana*. Essa proposta constitucional deu origem ao Capítulo da Política Urbana, inserido no título "Da Ordem Econômica e Financeira" da Constituição de 88, artigos 182 e 182.

Nos anos seguintes, o Movimento pela Reforma Urbana conseguiu aprovar seus princípios e instrumentos nas constituições estaduais e nas Leis Orgânicas e Planos Diretores dos principais municípios do país. A instalação do mecanismo de iniciativa popular legislativa no regimento interno da constituinte foi um fator fundamental para a participação popular neste processo. Aprovada em março de 1987 possibilitou que o movimento popular pudesse elaborar e defender as suas emendas no projeto da Constituição. Assim, por meio dessas emendas, foram canalizadas as propostas advindas das mobilizações totalizando mais de 12 milhões de assinaturas encaminhadas à Constituinte Federal³³.

O SFH/BNH não resistiu à grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil nos primeiros anos da década de 1980, quando a inflação atingiu índices de 100% ao ano. Tal crise levou a uma forte queda do poder de compra dos salários, principalmente da classe média e do público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema³⁴. Além dessa inadimplência, BOTEGA (2007) aponta outro aspecto que também contribuiu para a ineficiência do SFH/BNH: os casos de corrupção verificados ao longo de sua existência. Dentro dessa conjuntura vivenciada no Brasil no tocante à habitação, em 1986 o então presidente José Sarney (1985-1990) decretou o fechamento do Banco Nacional de Habitação a partir do Decreto nº 2 291, de 21 de novembro do referido ano. Suas funções foram então incorporadas pela Caixa Econômica Federal, tornando a questão habitacional uma mera política setorial para esta instituição, que não possuía qualquer tradição com relação ao tema.

³² “Inicialmente e a reforma urbana, herdou a matriz de uma entidade chamada ANSUR –Associação Nacional do Solo Urbano, fundada por setores ligados a Igreja Católica, lideranças comunitárias, setores não governamentais, técnicos de assessoria aos movimentos urbanos e intelectuais”.SILVA,2003,p.51.

³³ Ibid.p.54.

³⁴ GREMAUD, Amaury P. et al. Economia Brasileira Contemporânea, 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 1996.

As Companhias de Habitação (COHABs) tiveram seus recursos restringidos pelo governo federal, com vistas à diminuição do endividamento de estados e municípios, transformando-se em simples órgãos assessores e estabelecendo um padrão de atendimento local com objetivos de curto prazo do governo.

No governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) modifica-se o padrão da economia brasileiro, enquanto que os países centrais passam a orientar-se em maior medida para os espaços mais avançados das periferias, com o Brasil seguindo a mesma tendência. Assim os recursos voltaram a fluir para o país, permitindo o acúmulo do volume de divisas estrangeiras.

Dessa forma, o governo Fernando Collor se pautou por uma orientação de corte neoliberal no que se referia às políticas públicas, o que redundou no aprofundamento da crise da área habitacional, que pouco inovou. Os principais programas de habitação passaram, especialmente a partir da extinção do Ministério do Interior, para o controle do Ministério da Ação Social. Entre eles podem ser destacados o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção, em caráter emergencial, de 245 mil casas em 180 dias através da contratação de empreiteiras privadas, cujo conteúdo estava direcionado ao capital imobiliário privado³⁵.

Em 1992, assume a presidência Itamar Franco (1992-1994), após a renúncia de Fernando Collor de Mello. Sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social os programas habitacionais são remodelados e passam a requerer a participação de conselhos com participação comunitária e dos governos locais, ajustados com a nova constituição (LIMA, 2007,p.93).

Houve então um esforço para canalizar parte da arrecadação das cadernetas de poupança para investimentos habitacionais destinados à classe média, caracterizando uma preocupação em se mudar os rumos da política habitacional no que se refere às classes de baixa renda. O governo Itamar Franco lançou o programa Habitar - Brasil e Morar-Município, com perfil de programa habitacional não-convencional – voltado para a população de renda mais baixa e procurando articular a produção de habitação a outras políticas de Estado, como saúde, educação, transporte, saneamento e promoção humana – financiadas com recursos do Orçamento Geral da União (CARMO, p.58). Tais programas acabaram servindo como

³⁵ Op. Cit.2007, p.71

referência para as ações dos governos posteriores. Seus mecanismos básicos de funcionamento foram modificados e aperfeiçoados ao longo dos anos³⁶.

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1998-2002), houve a extinção do Ministério do Bem-Estar Social, tendo sido criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento. A atuação da SEPURB consistia na descentralização da execução de programas específicos nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura para Estados e Municípios. Assim, em 1996 foi divulgado um documento apresentado na conferência de Istambul (HABITAR II) intitulado “*Política Nacional de Habitação*”, no qual estavam expostos os conceitos³⁷, princípios de Integração Urbana de Assentamentos Precários, a Provisão da Habitação e a Integração da Política de Habitação à Política de Desenvolvimento Urbano, definindo as linhas mestras da atuação federal para a área³⁸.

No segundo mandato (1998-2002), a SEPURB foi substituída pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada diretamente à Presidência da República, talvez demonstrando, com isso, um maior interesse na questão urbana e da habitação.

Com relação aos programas sociais do governo, em 1999 é lançado o Habitar - Brasil/ BID, através do contrato de empréstimos assinado junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), remodelando o antigo “Habitar – Brasil” através da criação de dois novos subprogramas: o repasse de recursos aos municípios para implementação de ações do subprograma **Desenvolvimento Institucional**, com vistas à modernização da capacidade institucional dos mesmos para atuar na melhoria das condições habitacionais, e para o subprograma **Urbanização de Favelas**, por meio da execução de projetos integrados de urbanização de áreas de risco ou degradadas (PROGRAMA HABITAR BRASIL/ BID, 2004).

Em ambos os programas a liberação de financiamento levava em conta a disponibilidade de recursos, a qualidade técnica dos projetos e sua adequação aos objetivos dos mencionados programas. O poder público deveria realizar as melhorias nas comunidades

³⁶ LIMA, Erich Celso Macedo. Políticas Federais de Habitação no Brasil (1930-2005): Marcos Históricos e Institucionais. Dissertação de Mestrado. Dinâmica do Espaço Habitado. DEHA-FAU-UFAL. 2007.

³⁷ A Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social (Secretaria Nacional de Habitação 2003,p.22).

³⁸ Ibid. p.97

escolhidas e legalizar a situação das famílias. Tais programas seguiam o regulamento operacional do BID (em anexo), independente de suas filiações políticas partidárias.

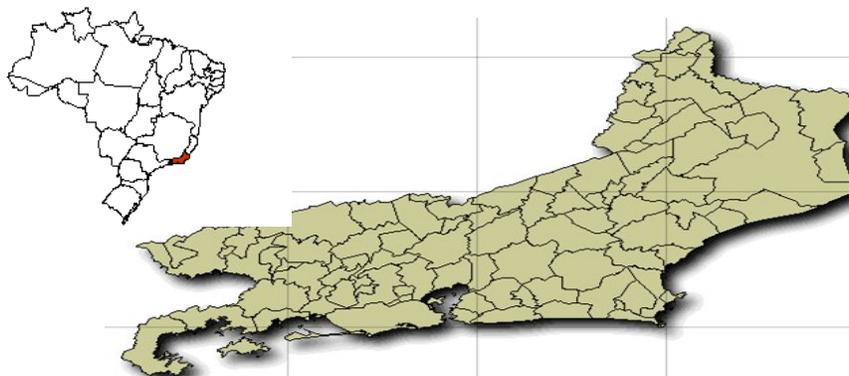
A partir destas notas é realizada, a seguir, uma breve discussão sobre as políticas de habitação social nas cidades do Rio de Janeiro e Belém/PA, enfatizando os períodos de 1930 a 2000. Tal procedimento visa entender os programas de habitação social e urbanização em áreas ocupadas, implementados na década de 1990, priorizando a análise daqueles adotados pelas administrações municipais nos seus respectivos programas de governo.

CAPÍTULO II-HABITAÇÃO SOCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E NA CIDADE DE BELÉM ENTRE AS DÉCADAS 1930 A 1990

2.1 Políticas Públicas Voltadas à Habitação Social no Rio de Janeiro

De frente para a entrada da Baía de Guanabara, a cidade do Rio de Janeiro cresceu como centro do poder político, tendo sido capital do Vice-Reino (1763-1808), do Reino (1808-1821), do Império (1822-1888) e da República (1889 até 1960). Tal circunstância histórica e geográfica imprime particularidades à sua organização social, política e territorial.

Figura 01 - Mapa de Localização do Estado do Rio de Janeiro - Capital Rio de Janeiro



Fonte: IBGE adaptado por Rosimar Freire

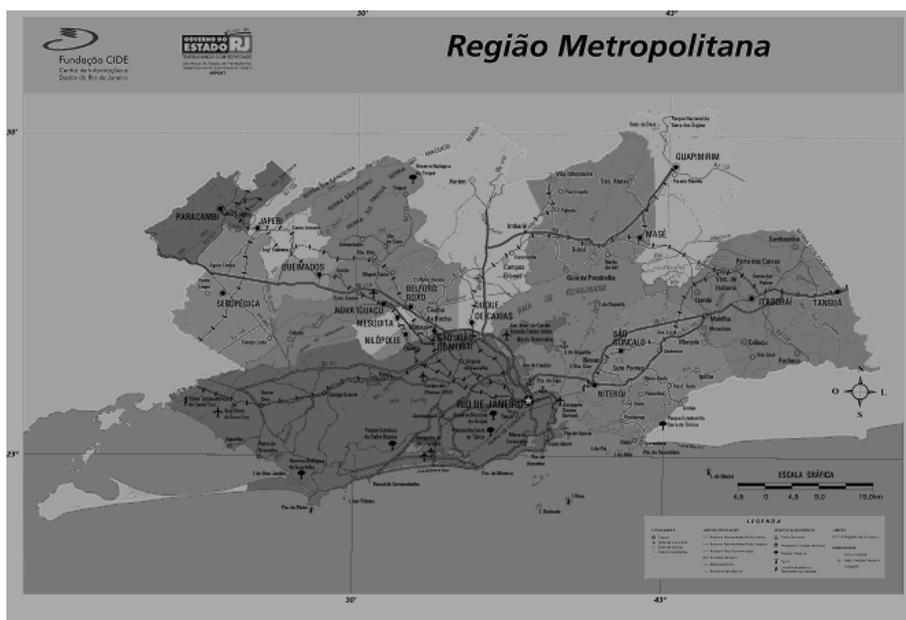
Figura 02-Indicadores sociais da cidade do Rio de Janeiro

| | |
|-----------------------|---|
| IDH | 0,816-PNUD/2000 |
| PIB per capita | R\$ 22.903,00 mil - IBGE/2007 |
| Área | 1.182,296 km ² |
| População | 5.857,904 Censo IBGE 2000-6.186.710 hab. (RJ: 1º) – est. IBGE/2009 |
| Densidade | 5.212,4 hab./km ² |
| Unidade federativa | Rio de Janeiro |
| Região metropolitana | Rio de Janeiro |
| Municípios limítrofes | Duque de Caxias, Itaguaí, Seropédica, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu e São João de Meriti. |

Fonte IBGE,2009

Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Tanguá, Seropédica, Guapimirim, Japeri, Queimados, Belfort Roxo e Mesquita.

Figura 03 - Mapa da Região Metropolitana da cidade do Rio de Janeiro



Fonte: <http://www.cide.rj.gov>

[./maparegiao-metropolitana.htm](http://www.cide.rj.gov/maparegiao-metropolitana.htm) acessado em 12/02/2009

A organização interna do espaço estadual do Rio de Janeiro é desigual: reúne 92 municípios, sendo que a distribuição da população e a produção da riqueza estão fortemente concentradas na capital e em sua área metropolitana. Só a cidade do Rio de Janeiro abrigava cerca de 40% da população e 43% do PIB do estado em 2006, segundo o Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro – CIDE.

O Produto Interno Bruto – PIB de 2007 do Estado do Rio de Janeiro, calculado pelo IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, dos quais faz parte a Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ, alcançou o montante de R\$ 296,8 bilhões, com taxa de crescimento de 3,6% em relação a 2006, sendo o segundo PIB do país, ficando atrás apenas de São Paulo.

A proximidade entre diferentes estratos sociais é característica marcante do Rio de Janeiro desde sua fundação. Visando compreender, ainda que num nível introdutório, como se deu a apropriação do solo urbano desta cidade recupera-se, a seguir, alguns dos principais momentos e fatos que marcaram sua história.

Na passagem do final do século XIX para o início do século XX, com a abolição da escravidão, a crise da produção cafeeira e o nascente processo de industrialização, um grande contingente de trabalhadores foi atraído para as grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, que se converteram em centros industriais. Esses processos foram acompanhados pela urbanização e migração populacional do campo para a cidade de forma acelerada, sem controle do uso do espaço urbano, refletindo em mudanças marcantes: o traçado das velhas cidades já não correspondia às necessidades da nova indústria, nem à dinâmica do movimento populacional. Sem infraestrutura, as ruas eram alagadas, abriam-se novas vias de acesso e novas formas de transporte como os trens e os bondes. As cidades passaram então a apresentar transformações que se realizam no âmbito do capitalismo mundial, a fim de se prepararem para oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento industrial (GOMES, 2005, p.02) ³⁹.

No início do século XX, as grandes potências européias já tinham empreendido muitas transformações em suas cidades. A modernidade também requereu tais transformações de nações como o Brasil, visando abandonar suas feições coloniais. Desnecessário dizer que o Rio de Janeiro, enquanto um dos principais centros urbanos do país à época, também se inscreveu nesse processo, através, por exemplo, da modernização e organização do seu espaço urbano.

Em 1902 a questão da saúde pública ganha destaque: doenças como varíola e febre amarela trouxeram a discussão cientificista e higienista que fundamentou as reformas empreendidas durante a gestão de Pereira Passos⁴⁰ (Prefeito da cidade no período: 1902-1906) Neste momento, um dos primeiros alvos de ação do Plano reformista se direcionou para as

³⁹ GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Habitação e Questão Social-Análise do Caso Brasileiro. *Revista eletrônica de geografia e ciências sociais*. 2005, p-01-09. Fonte: www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm.

⁴⁰ “Na ocasião em que Pereira Passos assume a Prefeitura (1902-1906) da cidade, o Rio de Janeiro, com sua estrutura de cidade colonial, possuía quase um milhão de habitantes carentes de transporte, abastecimento e escoamento de água, programas de saúde e segurança. No centro do Rio de Janeiro – a Cidade Velha e adjacências – eclodiam habitações coletivas insalubres (cortiços), epidemias de febre amarela, varíola, cólera, conferindo à cidade fama internacional de porto sujo ou cidade da Morte, como se tornara conhecida. A reforma urbana de Pereira Passos, período conhecido como ‘Bota-abaixo’, visou o saneamento, o urbanismo e o embelezamento, a fim de atrair capital estrangeiro e dar ao Rio de Janeiro ares de cidade moderna e cosmopolita”. Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Pereira_Passos. Acesso 22/10/2009.

formas das moradias populares. Com o adensamento populacional no fim do século XIX a solução para abrigar a população pobre se concentrava nos grandes casarões coloniais, que viraram habitações coletivas, e em cortiços, que apresentavam condições insalubres, aliadas à falta de saneamento ambiental e propagação de doenças e epidemias⁴¹. Essas características se materializaram pelas ruas estreitas, que dificultavam a boa circulação do ar e a coleta de lixo. A política do Plano reformista então se concentrou no combate aos cortiços, que deveriam ser retirados para dar boa visibilidade estética e social à cidade.

Partindo desta visão, a questão habitacional foi marcada pela política do “bota abaixo”, ou seja, pela remoção da população dos cortiços e das casas de cômodos para áreas afastadas do centro urbano do Rio de Janeiro. Na percepção do ideal de modernidade, a demolição dos morros do Castelo, Senado e Santo Antônio seria o ponto inicial para o reordenamento do centro da cidade (cf. CORREIA, 2003, p.32)⁴², que se intensificou nas décadas seguintes.

Os anos 1930 foram marcados pela fase do trabalhismo no governo Vargas, que valorizou o modelo urbanístico higienista de rejeição da cidade real, enfatizando o embelezamento e a monumentalidade. Conforme CARDOSO (2007, p.278)⁴³, as favelas eram consideradas “manchas” na paisagem urbana, sendo invariavelmente recomendada sua extinção. Os planos e regulamentos urbanísticos (incluindo o plano Agache, finalizado em 1930)⁴⁴ as colocavam fora da legalidade urbana e indicavam sua remoção sob argumentos inspirados principalmente no sanitarismo, mas também em aspectos funcionais e estéticos.

Em 1937 o tema favela entrou na agenda oficial do código de obras da cidade, prevendo a demolição dessas áreas que, conforme indicação anterior, eram consideradas aberrações, e a remoção de seus habitantes para parques proletários, numa atitude normatizadora e disciplinante do poder público. A inserção do tema favela no planejamento da cidade não se inicia pela preocupação com a condição de vida desse segmento da população, mas sim pelo desejo de liquidar o que era percebido como incômodo⁴⁵.

⁴¹ CRESPO, Danielle Reis. O cotidiano da repressão policial no Rio de Janeiro da Belle Epoque (1902-1906). *Anais do I Colóquio do LAHES*. UFJF. 13 a 16 de junho de 2007.

⁴² CORREIA, Fernanda Guimarães. *Programa Favela-Bairro: Cidadania e Exclusão*. Dissertação de mestrado. Ciências Políticas-UFRJ. 2003.

⁴³ CARDOSO. Aduato Lucio. ARAÚJO, Rosane Lopes. *A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro*. Coleção Habitar. Cap.08. 2007.

⁴⁴ Plano Agache: “.../ plano de remodelação urbana da cidade do Rio de Janeiro elaborado, ao final da década de 1920, por Alfred Donat Agache, por solicitação do então Prefeito da cidade”. (Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Agache, acessado em 01/09/2009).

⁴⁵ Ibid.p.278

Os anos 1940 e 1950 foram marcados pelos movimentos migratórios originários dos estados nordestinos, incentivados pelo acesso a bens de consumo, emprego e pelo sonho de uma vida melhor. Tais migrações provocaram um aumento do mercado informal, o que representava, em escala geográfica, problemas urbanos de diversas naturezas, dentre eles o relativo à habitação⁴⁶. A igreja católica, movida pela ameaça comunista, alia-se ao estado, oferecendo-se como agente de cristianização dos pobres e assumindo responsabilidade pela assistência social. É então criada a Fundação Leão XIII⁴⁷ e a Cruzada São Sebastião⁴⁸, ambas lideradas por Dom Helder Câmara, que lançou as sementes para um projeto de urbanização de favelas (CORREIA, 2003, p.33).

O governo municipal criou, em 1956, o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higienistas, SERFHA, e atrelou sua atuação aos projetos eclesiásticos⁴⁹, no momento em que as mobilizações sociais contrárias às remoções ganhavam significativa importância.

No ano de 1957 a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal (RJ) se apresenta, com o objetivo de organizar autonomamente as comunidades e lutar por seus direitos de moradias junto ao poder público.

O esvaziamento do SERFHA, no início da década de 1960, coincide com a criação da Companhia de Habitação Popular (COHAB), em 1964, que deveria realizar uma nova política habitacional, baseada na construção de unidades para famílias de baixa renda. Neste momento, o Estado procurava uma forma de negociar com as lideranças dos moradores de favelas, que continuavam avançando em sua estrutura organizativa, e fundaram, em 1963, a

⁴⁶Referente a este tema ver abordagem desenvolvida por RIBEIRO, Luiz César; LAGO, Luciana & DAVIDOVICH, Fany (org.). “Projeto Plano de Avaliação do Programa Favela-Bairro” (Relatório Final) Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR/UFRJ. 1997.

⁴⁷ “Entre 1947 e 1954, a Fundação Leão XIII estendeu sua atuação a 34 favelas, implantando em algumas delas serviços básicos como água, esgoto, luz e redes viárias, e mantendo centros sociais em oito das maiores favelas do Rio, entre as quais Jacarezinho, Rocinha, Telégrafos, Barreira do Vasco, São Carlos, Salgueiro, Praia do Pinto e Cantagalo” (LEEDS; LEEDS, 1978 *apud* BURGOS, 1999, p.29).

⁴⁸ A Cruzada realizou melhorias de serviços básicos em 12 favelas, executando 51 projetos de redes de luz, urbanizando parcialmente uma favela (Morro Azul) e completamente a favela Parque Alegria. (Também construiu, no Leblon, o conjunto habitacional que ficaria conhecido como Cruzada, primeira experiência de alojamento de moradores nas proximidades da própria favela que habitavam (BURGOS, 1999), SILVA, JR. 2006, p.45).

⁴⁹ O SERFHA “teria atuação modesta até 1960, limitando-se a apoiar as iniciativas da Fundação Leão XIII e da Cruzada. Sua atividade se intensificou entre 1961 e 1962, sob o comando de José Arthur Rios, que procurou uma aproximação com as favelas, estimulando inclusive a formação de associações de moradores onde estas não existiam, tendo prevalecido, no entanto, a tendência de subordinar politicamente seus habitantes. Na criação da SERFHA e da Cruzada estavam em jogo iniciativas que procuravam articular o controle político a uma pauta mínima de direitos sociais referente a problemas de infra-estrutura” (BURGOS, 1999, *apud* SILVA JR. 2006, p.45).

Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara - FAFEG (FORTUNA & FORTUNA⁵⁰, 1974: 104 apud BURGOS⁵¹, 1999, p. 33).

É nesta ocasião que o Estado, preocupado com o amadurecimento organizacional das favelas, e o controle político, reformulou a Fundação Leão XIII que, em 1963, passou de órgão vinculado à igreja a autarquia do Estado. A fundação teve como atribuição, entre outras, a responsabilidade pelo reconhecimento oficial da existência das associações (BURGOS, 1999, p.33).

Por outro lado, como aponta VALLADARES (1978: 26-27), as favelas, por suas próprias características físicas e suas carências, eram também campo fértil para a demagogia política. Assim, era comum em época de eleições, a troca de votos por tijolos, cimento e tubos. A população recorria aos políticos para conseguir melhorias para os assentamentos (bicas, escadarias etc.) ou favores individuais, tais como, emprego, vaga em escola, leito em hospitais etc. No Rio de Janeiro, este tipo de relação foi facilitado e fortalecido a partir de 1961 quando foram criadas pela administração municipal as primeiras associações de moradores. O objetivo era estabelecer uma ponte entre os interesses da população e o Estado (BIENENSTEIN, 2001, p.24)⁵².

Na administração de Carlos Lacerda (1960-1965 - então governador do Estado da Guanabara) surgiu o programa de erradicação de favelas, que se inseria na concepção dos EUA e desconhecia a realidade vivida pelos moradores. Através dele foi realizada a remoção sumária dos habitantes de doze favelas, a maior parte delas localizadas na zona sul da cidade. Para tanto foi criada a Companhia de Habitação do Estado da Guanabara - COHAB-GB, que recebeu recursos da Aliança para o Progresso, através do Fundo do Acordo do Trigo - USAID⁵³, e construiu as Vilas Kennedy, Aliança e Esperança. Situadas na periferia da cidade, a cerca de 30 a 40 quilômetros de seu local original, a precariedade em termos de transporte e infraestrutura e a grande distância dos locais de trabalho causaram efeitos extremamente negativos para as vidas das famílias para lá transferidas. Tais conjuntos eram compostos por casas unifamiliares, destinadas a abrigar cerca de 38 mil pessoas (VALLADARES, 1978, p. 24).

Após 1964, o programa de erradicação de favelas continuou com o apoio do BNH. Ao mesmo tempo em que representava o atendimento das diretrizes ditadas pelos EUA, tratava-se

⁵⁰ FORTUNA, A. P. & FORTUNA, J.P.P. Associativismo na favela. Revista de Administração Pública, 8 (4):103-52,out/Dez.1974.

⁵¹ BURGOS, M. Dos parques Proletários ao Favela-Bairro-as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro-In Zaluar, A. & Alvito, M. Um século de Favela. Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

⁵² BIENENSTEIN, Regina. *Redesenho Urbanístico e Participação social em Processo de Regularização Fundiária*. Tese de Doutorado. FAU-USP. 2001

⁵³ Em três de novembro de 1961, o presidente John F. Kennedy criou a Agência E.U. Para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Fonte: www.usaid.gov. Acessado 20/10/2009.

também de projeto de obras visando, mais uma vez, afirmar e organizar a cidade como metrópole, demonstrando, portanto, um objetivo fundamental de afastar a pobreza.

Em 1966 foi criada a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades, CODESCO, o que representou um reconhecimento dos direitos da população favelada e de baixa renda, que tinha como um dos seus principais objetivos integrá-la à cidade formal com a participação dos moradores. O programa desenvolvido pela CODESCO partia do desenho dos próprios moradores para, posteriormente, os arquitetos redesenharem as plantas das casas. O projeto piloto da CODESCO previa a urbanização de favelas com intenção de integrá-las à cidade, buscando promover “*a integração dos aglomerados subnormais, habitacionais e outros necessários*” (SILVA JR. 2006, p.46).

A partir de 1968 o Governo Federal cria a Coordenação de Habitação de Interesse Social da área metropolitana do Rio de Janeiro, CHISAN. Seu objetivo maior era restabelecer o remocionismo como tratamento dominante a ser dado às favelas do Rio Janeiro. Vale destacar que enquanto buscava (re) implementar políticas identificadas com a remoção das comunidades, o estado empenhou-se em desarticular a capacidade organizativa dos moradores das mesmas. Destaca-se, nesse sentido, o fim da Fafeg⁵⁴, logo após o congresso de favelados por ela organizado (1967-1968), no qual os representantes de mais da metade das favelas cariocas deixaram claro seu repúdio às remoções⁵⁵.

O agravamento dos problemas urbanos prossegue nos governos ditatoriais, acarretando o aumento do déficit habitacional já no início da década de 1970. Nesse período surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana-MNRU, englobando políticos, intelectuais e entidades de pesquisa com o intuito de promover uma nova reforma urbana. Como exemplo tem-se o II Congresso de Favelização do Estado do Rio de Janeiro, organizado pela Federação das Associações de Favela do Estado da Guanabara, em 1972, onde 79 associações de moradores sinalizavam para a necessidade de urbanizar as favelas⁵⁶.

Conforme CORREIA (2003, p.35), a falência do modelo de política social vigente no período militar se relaciona com a incapacidade e/ou falta de interesse dos regimes autoritários em dar soluções para a crescente desigualdade. Sendo assim, políticas não

⁵⁴ Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara - criado em 1963. BURGOS, 1999.

⁵⁵ JUNIOR, Luis Régis Coli Silva. *O Programa Favela-Bairro e as Políticas Habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Dissertação de mestrado. IPPUR/UFRJ. RJ 2006, p.46.

⁵⁶ Ibid, p.34.

convencionais vão sendo valorizadas, causando um deslocamento da então política voltada para a construção de conjuntos habitacionais, passando agora ao incentivo à autoconstrução.

Com a intenção de solucionar os problemas de habitação, o Banco Nacional de Habitação – BNH- que, conforme indicação anterior, foi criado em 1964 e extinto em 1986, em conjunto com o Sistema Financeiro de Habitação - SFH, não foi capaz de resolver efetivamente os problemas de moradias das classes de baixa renda. Ainda que inicialmente priorizasse as famílias de renda mensal entre um e três salários mínimos, as necessidades de legitimação da ditadura e os baixos salários praticados no período levaram o BNH, especialmente a partir da década de 1970, a privilegiar setores de renda média⁵⁷.

A crise do BNH, que se agravou ao longo da década de 1970, até sua extinção, impediu que a experiência fosse replicada em outras favelas da cidade. No entanto, os governos estaduais e municipais, eleitos no processo de redemocratização que se instaura no país a partir de 1985, buscaram desenvolver iniciativas que tratassem dessa questão de acordo com os recursos disponíveis e sua vontade política.

A eleição de Leonel Brizola (1983-1987) para o governo do estado do Rio de Janeiro trouxe uma mudança no rumo das ações relativas às camadas populares, principalmente no que se referiu à habitação. Tinha como metas principais em seu plano de governo: regularização fundiária, infraestrutura e incentivo à autoconstrução. Sua principal conquista segundo CORREIA (2006, p.36), foi o Programa “Cada Família Um Lote”, pelo qual pretendia regularizar 400 mil lotes clandestinos, dotando a área a ser afetada de significativa urbanização. Complementando esta citação CARDOSO (2007, p.59) aponta que:

O programa “Cada Família, um Lote” foi promulgado no âmbito do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - 1984/1987 com o objetivo de repassar os lotes ocupados irregularmente a seus moradores, mediante a cobrança de preços simbólicos, com a garantia dos direitos legais da propriedade (CARVALHO, 1996, p. 59). Na opção pela solução jurídica da regularização fundiária, na falta de recursos para grandes investimentos sem urbanização, o estado propôs-se a oferecer segurança ao morador, por meio de um Contrato de Compra e Venda com a Cehab, com condições de pagamento de, no máximo, 48 prestações não reajustáveis que não excedessem 10% do salário mínimo. O órgão responsável pelo programa era a Secretaria do Estado de Trabalho e Habitação (Seth), e a Cehab era a responsável pela sua execução. Tendo como meta inicial regularizar, em cinco anos, um milhão de lotes em todo o estado, entre eles 400 mil já ocupados por favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, o programa “Cada Família, um Lote” conseguiu até outubro de 1985 a titulação de 32.817 lotes em conjuntos habitacionais e demais áreas ocupadas irregularmente.

⁵⁷ Ibid,p.36

Durante o governo Brizola, destaca-se a atuação do Programa de Favelas da Cedae - Proface, desenvolvido entre 1983 e 1985, que tinha como meta levar sistemas de água e esgoto a cerca de 60 favelas, incorporando-as à rede dos seus bairros. A coleta de lixo também foi viabilizada através da compra de microtratores pela Comlurb (Companhia de Limpeza Urbana), adaptados às condições das favelas, juntamente com um programa de iluminação pública iniciado em julho de 1985, através da Comissão Municipal de Energia (SILVA JR. 2006, p.48).

A partir da experiência do Proface, o estado foi incluído no Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para a População de Baixa Renda da Zona Urbana (Prosaneat), desenvolvido pelo Governo Federal. Com recursos provenientes da Caixa Econômica Federal e do Banco Mundial para serem usados na urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, o Prosaneat-RJ obteve da Cedae uma proposta de intervenção em seis favelas cariocas e, mais tarde, em outras cinco. Entretanto, somente na década de 1990 houve a assinatura oficializando o Programa no estado do Rio de Janeiro (CARDOSO, 2007, p.59).

O “Projeto Mutirão”, também criado no início dos anos 1980 pelo governo municipal do Rio de Janeiro, atuaria na implantação de melhorias em infraestrutura em áreas de favelas e loteamentos irregulares por meio do trabalho comunitário. Posteriormente, o Projeto adotaria a mão-de-obra remunerada, que passaria a coexistir com o trabalho não remunerado, e teria suas ações ampliadas, incorporando a construção de equipamentos comunitários, como creches, escolas, entre outros. Segundo CARVALHO (1996, p.60), o “Projeto Mutirão” contava com a participação popular tanto na fase de projeto quanto na de execução das obras, buscando o fortalecimento da organização das associações de moradores. Recebendo apoio político, administrativo e institucional, além de significativo reforço orçamentário, o referido Projeto atendeu a 220 comunidades até 1989, tendo trabalhado em algumas delas em conjunto com o Proface, do governo estadual, comportando diversas alterações ao longo de sua existência (CARDOSO, 2007, p.60). Com a mudança do governo do estado, em 1987, o programa “Cada Família, um Lote” foi extinto e o Proface substituído pelo Programa de Saneamento para Comunidades de Baixa Renda (Sanear), cuja prioridade era o esgotamento sanitário para a Baixada Fluminense, o que deixaria em segundo plano a implantação de redes de água em favelas (IUNG, 2003, p.91).

Uma experiência significativa ocorre com a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos. Origina-se em uma iniciativa da Procuradoria Geral do Estado, com o primeiro governo Brizola, que estabelece um fórum com a participação de representações do Movimento de Loteamentos e, posteriormente, com a adesão da prefeitura do Rio de Janeiro. O Núcleo realizava o cadastramento dos loteamentos e, com base na Lei 6.766/79, indiciava o loteador irregular, assegurando a interrupção do pagamento das prestações enquanto não fossem realizadas as obras e regularizados os assentamentos. Essa ação permitia, ainda, a atuação da prefeitura na realização de obras. Em 1992 o Núcleo é instituído no âmbito municipal e abandona a esfera estadual. (CARDOSO, 2007, p.65).

Segundo SOARES (2006, p.11)⁵⁸, o sistema jurídico considerava as favelas como elemento ilegal e marginal na paisagem urbana, incapaz de integrá-las ao restante da cidade, o que impedia o investimento público em tais espaços. Algumas leis e decretos foram promulgados assegurando as primeiras iniciativas de urbanização, entre elas a Lei Municipal nº 330, de 1982, que autorizou o Poder Executivo a construir praças nas favelas e estabeleceu o convênio com a Light para iluminação de suas vias de acesso, e os Decretos Estaduais nº 7296 e nº7297, de 1984, que estabeleceram o convênio com a CEDAE para a regularização das ligações de esgoto e água.

Outro fator importante nas mudanças da política habitacional a ser considerado foi a promulgação da Constituição de 1988 que, após décadas de centralização de recursos e poder na esfera da União, redefiniu as relações entre os poderes, assim como promoveu uma redistribuição de competências e recursos por parte do Estado. Nesse contexto, os entes da federação passaram a ter a responsabilidade e o direito de elaborar suas próprias regulamentações, a saber, constituições estaduais, leis orgânicas, assim como, no caso dos municípios, seus respectivos planos diretores.

No ano de 1992 foi publicada a Lei Complementar 16/92, que instituía o Plano Decenal da cidade do Rio de Janeiro, sancionada pelo então Prefeito Marcelo Alencar (1983-1986 1989-1993). Esta previa a transformação das favelas em bairros populares, incorporando o debate sobre a reforma urbana, assim como indicava instrumentos que permitiam o exercício da função social da cidade e da propriedade, recomendando também a integração das favelas aos bairros. Segundo o referido Plano, a favela é:

⁵⁸SOARES, Gonçalves Rafael. A Política, o Direito e as Favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico. *Revista Digital Unicamp* V.1.p.1-23. Fonte: www.ifch.unicamp.pdf. Acessado 12/09/2009.

A área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade de infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais (Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro 1992).

Segundo LUÍS Jr. (2006, p.51), a inclusão das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) inseridas no Plano Diretor, também proporcionava um instrumento legal para lidar com as formas de ocupação do solo e os sistemas construtivos característicos das favelas, além de garantir certa legitimidade a tais ocupações. O autor complementa dizendo que tal perspectiva inclusiva também se revelava à medida que o Plano previa a inserção das favelas nos mapas e cadastros da cidade, não esquecendo de mencionar a existência de diretrizes que viriam nortear a formulação do Programa Favela Bairro, tais como a participação dos moradores no processo de urbanização, a integração da favela ao bairro e a preservação das tipicidades da ocupação local, conforme demonstrado nas seguintes referências:

Art.152-as ações previstas nesta Seção serão orientadas pelo estudo da situação fundiária e pela elaboração de projeto urbanístico, que observará estas diretrizes:

I - Integração da favela ao bairro e ao aglomerado de favelas onde está situada;

II - Preservação da tipicidade da ocupação local;

III - Previsão da implantação progressiva e gradual da infraestrutura, com a definição das obras a serem executadas em cada etapa, de modo a manter a complementariedade entre elas e os procedimentos de regularizações urbanísticas a serem adotadas (Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1992)⁵⁹.

2.1.1 O Programa Favela Bairro na Gestão de César Maia

A eleição de César Maia (gestão 1993-1997) para a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, em 1993, pelo Partido da Frente Liberal (PFL), marca uma mudança no modo de governar, pautado por uma filosofia e discurso de “reconstrução” da cidade, presentes em seus principais projetos, que tiveram continuidade no governo Luiz Paulo Conde, seu Secretário de Urbanismo e sucessor imediato. Esta tendência pode ser percebida com a ênfase dada a obras

⁵⁹ Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro 1992. Fonte: http://www.camara.rj.gov.br/legislacao/lei16_92.pdf. Acessado em 10/10/2009.

de grande porte, como o Programa Rio Cidade e o Programa Favela-Bairro (CORREIA, 2006, p.37).

Segundo SOARES (2006, p.16) a gestão de César Maia deu continuidade aos programas já existentes de urbanização em favelas implementados por outras administrações anteriores, só que agora com um viés maior de investimentos públicos e privados. Nesta abordagem a prefeitura lançou o projeto Favela Bairro, através do Decreto 14.332/95, que tinha como objetivo complementar construir a estrutura urbana principal da favela em relação ao saneamento básico e aumentar a acessibilidade a estes espaços de forma a preencher todas as condições para se considerar as favelas como bairros.

Como o plano diretor remetia a formulação e a gestão da política habitacional ao órgão responsável pelo planejamento urbano da cidade, a ideia inicial era criar uma superintendência de habitação que tivesse a gestão dessa política. Porém, como as ações da prefeitura estavam dispersas em muitos órgãos da administração pública, uma superintendência não teria poder de articular e coordenar todas elas, impondo-se, assim, a necessidade da criação de uma secretaria específica.

Essas discussões foram desenvolvidas pelo Grupo Executivo de Programas Especiais de Trabalho de Assentamentos Populares (GEAP), criado em agosto de 1993, com participação de representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SMO), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), da Empresa Municipal de Informática (IPLANRIO), da Empresa Municipal de Urbanização (Riourbe), da Procuradoria Geral do Município (PGM) e da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF), que elaborou e entregou ao prefeito o documento “*Diretrizes da Política Habitacional*” (CARDOSO, 2007, p. 286).

O GEAP, criado em 1993, foi um órgão específico para gerir a política habitacional, a Secretaria Extraordinária de Habitação - SEH, que, um ano depois (dezembro de 1994), se tornaria a Secretaria Municipal de Habitação - SMH. A esta secretaria coube a responsabilidade de iniciar a seleção das favelas que seriam atendidas pelo Programa Favela Bairro. As definições da metodologia para a seleção das favelas foram feitas através de discussões promovidas por um grupo de técnicos representantes dos diversos órgãos municipais, tais como a Secretaria Municipal de Fazenda - SMF, SEH, GEO-RIO, Secretaria Municipal de Obras - SMO e pela Empresa Municipal de Informática e Planejamento - IPLANRIO, contando com a colaboração de um representante do BID. Foram definidos então

quatro critérios básicos para a inclusão da comunidade: o porte das favelas; a facilidade de acesso, possibilidade de urbanização; o déficit de infraestrutura e os indicadores de carência socioeconômica⁶⁰.

Como parâmetro utilizado fez-se a opção por contemplar as favelas de porte médio, que possuísem entre 500 e 2500 domicílios, com população entre dois mil e 10 mil moradores. Segundo BURGOS (1999, p.49), a opção pelo porte médio, por parte do poder público, estaria relacionada ao alto custo que envolveria favelas maiores (apenas 15 se incluíam em tal categoria) e a dispersão em favelas menores (350 favelas na época da seleção). As favelas de porte médio correspondiam a um terço do universo de favelas e abarcavam algo em torno de 40% do total de moradores de favelas da cidade. Em dezembro de 1995 a prefeitura assinou contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$ 300 milhões (incluindo a contrapartida local de US\$120 milhões).

O projeto, financiado pelo BID, foi denominado PROAP-RIO (Programa de Urbanização de Assentamentos Populares) e abrangia os programas ‘Regularização de Loteamentos’ e ‘Favela Bairro’. O PROAP-RIO foi subdividido em duas grandes etapas: PROAP I e PROAP II. A estimativa era atender em torno 141 favelas, cerca de 520 mil habitantes, nas duas etapas, o que representaria cerca de 50% do total da população de favelas do Rio e a totalidade da população que habita em favelas de médio porte (de 500 a 2.500 domicílios)⁶¹.

O programa se estendeu em outros dois na segunda gestão de César Maia (1997-2000): o Bairrinho⁶² e o denominado Grandes Favelas, que, possuíam objetivos similares e buscavam ampliar a escala das intervenções em outras comunidades de menor porte. Na

⁶⁰ SILVA JR.2006,p.57.

⁶¹ “O dado referente ao atendimento (número de favelas) no âmbito do programa PROAP I e II foi fornecido pela gerência do Programa Favela-Bairro e consta no relatório de fevereiro de 2002 PROAP I e II – Relação das Comunidades e População por AP fornecido pela SMH - Secretaria de Habitação da PMRJ. O dado difere de outros divulgados em informativo da SMH-PMRJ (maio de 2001), que apresentam os números 121 e 158 como número de áreas atendidas e estimam cerca de 600 mil beneficiados” (DENALDI, Rosana. Políticas de Urbanização de favelas: Tese de Doutorado.FAU-USP.2003).

⁶² “Foram incluídas no programa 39 favelas: AP 1 - Parque Conquista, Morro do Gari, Jurema Aires, Morro do Vigário, Vila Elza, Unidos de Santa Teresa, Santa Alexandrina; AP 2 - Morro Azul, Babilônia, Vila Pereira da Silva, Chapéu Mangueira, Vila Parque da Cidade, Vila Benjamin Constant, Vila Canoas, Pedra Bonita; AP 3 - Comunidade Agrícola de Higienópolis, Inácio Dias, Praia Rosa, Sapucaia, Vila Santo Antônio, Comunidade N. Sra. da Apresentação, Final Feliz, Vila Cambuci, Barro Preto; AP 4 - Novo Palmares, Tijuquinha, Muzema, Vila da Paz, Cambalacho; e AP 5 - Carumbé, Vila Verde, Areal, Comunidade São Jerônimo, Jardim Bela Vista, Agulhas Negras, Luís Fernando Vitor Filho, Vila Moretti, Vila São Bento, Vila União da Paz” (CARDOSO, 2007, p.14).

figura abaixo são apresentados alguns indicativos dos programas e investimentos realizados nas favelas.

Figura 04 - Tabela Índice do Programa Favela-Bairro (janeiro de 1997 a outubro de 2000) reproduzido por Cardoso(2002, p.47), com algumas mudanças relativas ao desempenho do programa e à evolução operada ao longo das duas administrações.

| Descrição | Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios) | Bairrinho (de 100 a 500 domicílios) | Grandes Favelas (mais de 2.500 domicílios) | Total |
|--------------------------|---|---|--|----------------|
| Levantamento topográfico | - | 23 | - | 23 |
| Projetos a iniciar | - | 14 | 2 | 16 |
| Projetos em andamento | 26 | 5 | 1 | 32 |
| Projetos concluídos | 1 | - | - | 1 |
| Obras a licitar | 2 | - | - | 2 |
| Obras a iniciar | 7 | 4 | 1 | 12 |
| Obras em andamento | 24 | 9 | 3 | 36 |
| Obras concluídas | 23 | 5 | - | 28 |
| Total | 83 | 60 | 7 | 150 |
| População beneficiada | 433.442 hab. | 74.210 hab. | 229.259 hab. | 736.911 hab. |
| Investimento (em Reais) | 543.040.513,80 | 24.552.712,76 | 21.438.008,89 | 589.031.235,55 |
| Comunidades beneficiadas | 111 | 62 | 7 | 180 |

Fonte: IPLAN - RIO Observatorio IPPUR /UFRJ - FASE

Figura 05 - Tabela de custos do PROP-RIO I e II(usos e fontes US\$ 1milhão)

| Categorias | Fontes de financiamento | | | | | | | |
|--|-------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|--------------|--------------|
| | BID | | PCRJ/Local | | Total | | Total (%) | |
| | PROAP I | PROAP II | PROAP I | PROAP II | PROAP I | PROAP II | PROAP I | PROAP II |
| 1. Engenharia e administração | - | - | 26,210 | 23,00 | 26,210 | 23,00 | 8,2 | 7,7 |
| Projetos | - | - | 5,990 | 7,00 | 5,990 | 7,00 | 1,9 | 2,3 |
| Apoio gerencial | - | - | 4,186 | 4,00 | 4,186 | 4,00 | 1,3 | 1,3 |
| Supervisão | - | - | 16,034 | 12,00 | 16,034 | 12,00 | 5,0 | 4,0 |
| 2. Custos diretos | 178,60 | 178,20 | 63,254 | 71,80 | 241,854 | 250,00 | 75,7 | 83,3 |
| Favelas | 160,523 | 157,70 | 54,005 | 38,30 | 214,528 | 196,00 | 67,1 | 65,3 |
| Loteamentos irregulares | 18,077 | 9,00 | 9,249 | 6,00 | 27,326 | 15,00 | 8,5 | 5,0 |
| Atenção a crianças e adolescentes | - | 8,50 | - | 17,00 | - | 25,50 | - | 8,5 |
| Trabalho e renda | - | 3,00 | - | 6,00 | - | 9,00 | - | 3,0 |
| Desenvolvimento institucional | - | - | - | 4,50 | - | 4,50 | - | 1,5 |
| 3. Aquisição/ desapropriação de imóveis, regularização urbanística e fundiária, monitoramento, educação sanitária e desenvolvimento institucional | - | - | 20,553 | - | 20,553 | - | 6,4 | - |
| 4. Custos financeiros | 1,40 | 1,80 | 29,619 | 25,20 | 31,019 | 27,00 | 9,7 | 9,0 |
| Total | 180,00 | 180,0 | 139,636 | 120,00 | 319,636 | 300,00 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: IPLAN-RIO Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, reproduzido por Cardoso(2002)⁶³

De acordo com as normas estabelecidas pelo BID os investimentos elegíveis do Programa atendiam a implantação de redes de infraestrutura, iluminação, coleta de lixo, sistema viário, contenção de encostas, equipamentos, áreas de lazer, regularização fundiária e reassentamento e, quando necessário, a eliminação de situações de risco geológico e ambiental ou, ainda, a remoção (desadensamento) para abertura de viário principal. Uma das condições acordadas entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - PCRJ e o BID foi o percentual máximo de investimento em remoção de moradias (reassentamento), inicialmente fixado em 5% do total de investimento por núcleo (esses percentuais foram elevados para 8%, segundo dados da Coordenadora do Programa, Lucia Maria Roma, em 2002). Também se fixou o custo médio de investimento por domicílio em 3.500 dólares, e o custo máximo em 4.500 dólares.

Conforme citação de DENALDI (2003, p.120), a análise da composição de investimentos realizada na primeira fase (PROAP I) aponta que cerca de 7% dos recursos foram comprometidos com indenização e desapropriação, 2% com o projeto, 77,68% com obras de infraestrutura e 13,06% com obras de edificação (equipamentos comunitários e

⁶³CARDOSO, Lucio Adauto. Programa Favela-Bairro-Uma avaliação, UFRJ/IPPUR-2002 disponível em <http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/44.pdf> acessado em 20/08/2008.

produção de novas moradias). A análise da composição de custos de urbanização de uma amostra de projetos de urbanização do PROAP II aponta que, do total dos investimentos realizados, 10% foram aplicados em reassentamento, 8,4% em construção de equipamentos comunitários e 2,7%, 5,1% e 7,2%, respectivamente, com água, esgoto e drenagem.

Importante destacar que o Decreto nº. 14332, que criou o PROAP, previa a realização dentro do Favela Bairro, de obras de urbanização e prestação de serviços sociais, assim como iniciativas preliminares de regularização urbanística e fundiária, sendo que, para cada favela, seria elaborado um projeto de urbanização, amplamente discutido com os membros da comunidade. Posteriormente, obras de infraestrutura básica seriam realizadas e serviços públicos requeridos para a transformação das favelas em bairros seriam implantados. Seria ainda construída pelo menos uma creche, para atender crianças entre 0 e 6 anos. Assim sendo, o próprio decreto limitava ações baseado em normas estabelecidas pelo BID, mesmo que a PCRJ não aceitasse os poucos recursos para reassentamentos e novas construções de habitações.

Segundos dados de DENALDI⁶⁴, os casos de remoção foram solucionados por meio de indenização ou remoção para novas moradias, construídas dentro dos núcleos ou nas proximidades destes. A indenização calculada considerava o valor despendido na construção, e os recursos poderiam ser utilizados para a aquisição de outra moradia, dentro ou fora do núcleo/bairro. A modalidade de reassentamento mais utilizada foi a 'indenização pelo valor da benfeitoria'. Em 1995, a necessidade de demolir moradias para construir em seu lugar novas moradias ou equipamentos levou a PCRJ a estabelecer a indenização, alojamento provisório e aluguel provisório como formas de viabilizar a remoção temporária ou definitiva (no caso da indenização) de famílias. A metodologia que definia o valor da indenização e calculava as benfeitorias foi sendo aprimorada no sentido de permitir a aquisição de outra moradia. Grande parte das indenizações foi paga diretamente aos 'proprietários' das novas moradias adquiridas pelas famílias indenizadas. O percentual de gastos com reassentamentos na forma de compra de moradia aumentou no período de implantação do programa. Em 1996, 16% dos recursos destinados a reassentamentos foram gastos na compra de moradia e 82%, em indenizações.

De acordo com DENALDI em sua tese de doutorado (sobre políticas de urbanização de favelas, 2003), embora a PCRJ declare que todas as moradias são devidamente

⁶⁴ Ibid, p.121

regularizadas do ponto de vista legal e administrativo (RIO DE JANEIRO, 1999, p.27), até outubro de 2002 apenas uma favela, a Quinta do Caju, era considerada regularizada.

Segundo depoimento de Antônio Carlos Veríssimo (coordenador do Programa de Regularização Fundiária) e Lúcia Maria C. Roma (coordenadora do Programa Favela Bairro), “nenhuma favela urbanizada teve a sua regularização concluída até março de 2002. Vários núcleos possuíam Projeto de Alinhamento aprovado pela PCRJ. Na fase de execução do projeto, a ação ficou muito orientada no sentido da intervenção urbanística de implantação de infraestrutura e os programas sociais pouco articulados” (MEDEIROS, 1999, p.107).

Com relação à participação da população no discurso, era valorizada e se iniciava na fase de elaboração do projeto. Após a contratação da empresa, era convocada uma ‘assembléia geral’ para apresentar o programa e a empresa contratada. Essa empresa realizava *workshops* relacionados a temas específicos como infraestrutura, integração da favela ao bairro e políticas sociais, com o objetivo de construir um ‘Plano de Ação Social Integrado’. Uma vez definido o projeto, este era aprovado pela ‘Associação de Moradores’ e por outra assembléia geral da comunidade. No entanto, a participação desta, em alguns projetos, acabava reduzida à organização de uma assembléia geral para oficializar a entrada do programa e apresentar as fases do trabalho e equipe técnica, e uma outra para apresentar o projeto. Muitas vezes, “*a apresentação do projeto correspondia à sua aprovação*” (DENALDI, 2003 p.124). Para solucionar alguns problemas individuais a população era chamada para tomar ciência da execução das obras. Neste caso as associações de moradores nem sempre eram representativas e as assembléias e reuniões promovidas pelos escritórios de arquitetura muitas vezes se concentravam em reuniões realizadas formalmente para cumprir as obrigações contratuais, sem contar com frequência expressiva dos moradores (ANDRADE, 2000: p.83-85).

Figura 06 - Mapa da vista parcial da ocupação urbana do Rio de Janeiro: em destaque a favela Dona Marta onde foi implementada infraestrutura urbana pelo Programa Favela Bairro, e um conjunto de serviços sociais, que beneficiou parte da população.



Fonte: <http://maps.google.com.br/maps?ie=UTF8&ll=22.900846,43.409729&spn=0.299816,0.703125&t=h&z=11> acessado 12/12/2009.

Figura 07 - Vista Parcial da Favela Dona Marta – RJ- reflexo da ocupação urbana, nas grandes metrópoles



Fonte http://www.cienciahoje.pt/3006de_noticias_da_FAPEJ, 10/07/2008

Com ou sem os investimentos do Favela-Bairro, o fato é que várias favelas prosperaram nos últimos anos, como a Rocinha, o Dona Marta, a Maré, que tiveram uma melhora significativa nos acessos à comunidade e nos padrões de vida. Essas conquistas resultaram da luta por direitos até então negados, como sistemas de água, esgoto e luz. Se de um lado, é possível apontar esses ganhos, do outro, por exemplo, também cresceu a questão da violência, que tem sido forte em toda a cidade. “A pobreza sempre esteve associada à marginalidade. Mas precisamos lembrar que o tráfico não foi inventado na favela. Na década de 1980, o tráfico constituiu suas bases territoriais nas comunidades, com poder para arrebanhar e seduzir os jovens, por uma economia poderosa e pela coação pela força (Vilma Homero-Arquivo2008).

2.2 Políticas Públicas Voltadas à Habitação Social em Belém/PA

Belém, capital do estado do Pará, foi fundada sobre uma porção de terra alta, na extremidade de uma península limitada pelo rio Guamá ao sul, pela baía do Guajará a oeste, pelo rio Maguari ao norte, devido a uma estratégia militar da Coroa Portuguesa contra a invasão dos holandeses e franceses em terras da Região Norte do Brasil. O processo de formação geológica da região gerou duas unidades morfológicas no solo onde a cidade está localizada: as terras firmes, com cotas entre 4 e 20 metros acima do nível do mar, e as planícies, alagáveis diariamente por pequenos rios que penetram no sítio com cotas de até 4 metros acima do nível do mar. Essas planícies são circundadas pelo rio Guamá, baía do Guajará, e pequenos rios que cortam o continente (FERREIRA, 1995, p.17-32).

Até o século XVIII a cidade crescia às margens dos rios, onde surgiram os primeiros bairros, Campina e Cidade Velha. No entanto, o crescimento do núcleo urbano em direção ao sul tinha como obstáculo o Igarapé do Piri e, para vencer o obstáculo à expansão, as obras públicas foram iniciadas, dando preferência aos aterramentos, conforme os padrões de salubridade das administrações coloniais, preferência esta que é utilizada até hoje como forma de saneamento de baixadas.

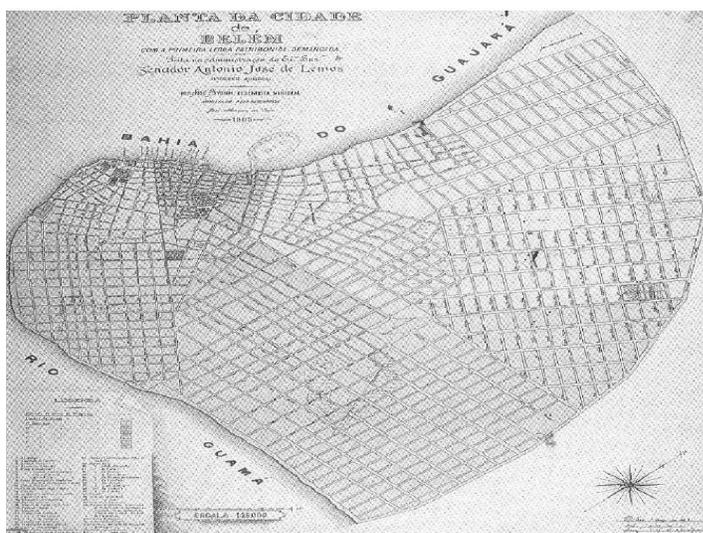
No final do século XIX, o plano de embelezamento da cidade é incentivado pela política do Intendente Antônio Lemos (1897-1910), sob a influência do urbanismo de Versalhes, Washington e da Paris de Haussman.

A influência da economia na ocupação do território se revela desde o início das primeiras medidas, voltadas diretamente à organização do espaço urbano, tomadas pela administração pública e impulsionadas pela riqueza trazida pela exploração da borracha. A proposta de modernização do espaço urbano direcionou os investimentos públicos e privados

para as áreas mais centrais, provocando a valorização das terras localizadas nessa parte da cidade, o consequente deslocamento dos setores populares para áreas mais distantes e iniciando o eixo de expansão hoje considerado como região metropolitana.

Devido às limitações naturais à sua expansão, o núcleo seguiu dois vetores principais: um que acompanhava o Rio Guamá e o outro da Baía do Guajará. Num primeiro momento a cidade se confunde com sua orla, com influência direta do rio e da baía. Com o crescimento gradativo, ainda nos anos 1930 e 1940, o Governo Federal iniciou o processo de aquisição de grandes extensões de terras destinadas ao uso militar e a instituições com fins educacionais e científicos, distribuídas no entorno da “Primeira Léguas Patrimonial⁶⁵”, o que ficou conhecido como o cinturão institucional⁶⁶ e condicionou a expansão da cidade (PLANO DIRETOR TERRITORIAL DA CIDADE DE BELÉM, 1991).

Figura 08 - Mapa do plano de alinhamento para a primeira léguas patrimonial do município de Belém, desenhado por José Sydrin em 1905.



Fonte: IHG.RJ, reproduzido por Alunorte 1995 e Ana Claudia Duarte Cardoso 2008.

⁶⁵ “Área de terra de aproximadamente uma léguas (contada a partir do marco de fundação da cidade) doada em 1627 pelo Governo da província do Maranhão ao Conselho Municipal de Belém, ficando, a partir desse momento, sob o *Jus Domini* do Governo do Município. O limite da Primeira Léguas é o atual bairro do Marco, assim chamado por ter sido nele onde foi fixado o marco desse limite (Avenida Almirante Barroso com Avenida Dr. Freitas)” (Trindade Jr, 1993, p.22).

⁶⁶ “As chamadas áreas institucionais, doadas em 1940, foram distribuídas: pelo lado do Rio Guamá a UFPA, a EMBRAPA e a COSANPA; pelo lado da Baía do Guajará, a COSANPA, a REDE CELPA, a CDP, a ENASA, o Ministério da Marinha e o Ministério da Aeronáutica e, além destas, outras instituições às margens de eixos viários importantes, como a Av. Perimetral e a BR-316” (BARBOSA, 2003b, p.17).

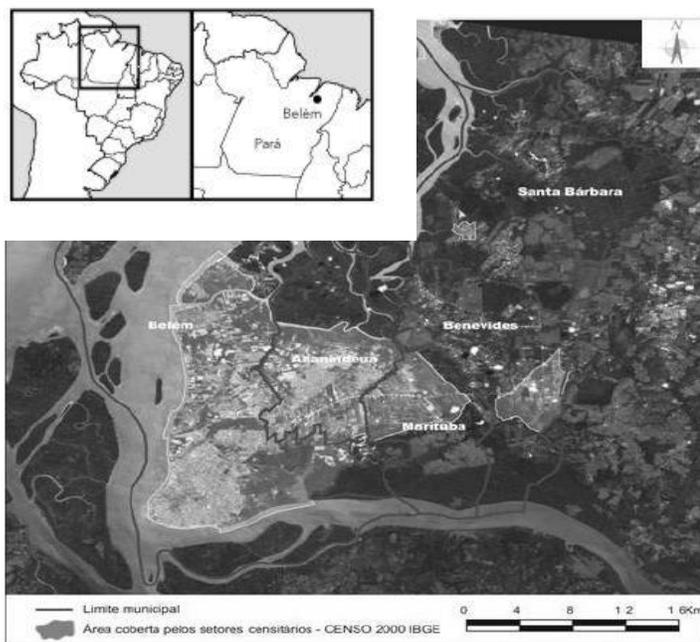
Com o adensamento populacional e a intensificação dos movimentos migratórios atraídos para a região, principalmente do nordeste, para atuarem como força de trabalho no auge da economia gomífera⁶⁷, houve a necessidade de ocupação dos terrenos alagáveis, que correspondem a 65,64% do total do território belenense, pela população de baixo poder aquisitivo (SANTOS, 2007, p.61).

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

O processo de favelização em Belém se deu particularmente em áreas alagadiças ou sujeitas a inundações a partir de 1940, originado, entre outros fatores, da implantação do cinturão institucional que bloqueou a expansão contínua da cidade; da escassez e da valorização de terrenos de cotas altas, que forçou a população de baixo poder aquisitivo a ocupar locais de cotas baixas localizadas nas proximidades do núcleo central da cidade.

⁶⁷ “A imigração nordestina para a Amazônia, no final do século XIX, favoreceu a formação de certa força de trabalho para atuarem nos seringais, bem como, a expansão do látex” (SARGES, 2000).

Figura 09-Mapa de localização da Região Metropolitana de Belém: Ananindeua, Marituba, Santa Barbara e Belém



Nas palavras de SANTOS (2007, p.62) [O] fluxo migratório do campo, das cidades interioranas e até de outros estados para Belém, somada à pressão populacional de segmentos nativos de baixa renda, constituíram-se e/ou ainda constituem-se fatores agravantes da problemática habitacional, pois as ditas “baixadas” transformaram-se em densas áreas favelizadas. Estas expressam a segregação sócio-espacial, pois são áreas periféricas onde as populações de baixo poder aquisitivo residem nesses ambientes insalubres, como única opção de encontrar um abrigo⁶⁸.

Fonte: Imagem de satélite Ikonos, reproduzido por Ana Claudia Cardoso et all. 2008

Figura 10 - Tabela dos indicadores sociais da Cidade de Belém

| | |
|------------------------------|--|
| IDH | 0,797-PNUD/2000 |
| PIB per capita | R\$ 9.793,00 IBGE/2007 |
| <u>Área</u> | 1.065 km ² |
| <u>População</u> | 12.806,14 censo IBGE 2000-1.437.600 hab.est. IBGE/2009 |
| <u>Densidade</u> | 1.349,8 hab./km ² |
| <u>Unidade federativa</u> | PARÁ |
| <u>Região metropolitana</u> | BELÉM |
| <u>Municípios limítrofes</u> | ANANINDEUA |

Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/acessado> em 22/01/2009

Como avalia TRINDADE JR. (2002, p.118), o fluxo migratório do campo para a cidade se intensificou a partir da década de 1960, quando o sudeste do Pará passou a abrigar vários projetos de desenvolvimento e de integração nacional, visando, entre outras coisas, a “ocupação da Amazônia”. A Amazônia Oriental possuía uma localização estratégica para este fim, de forma que a implantação de rodovias, como a Belém-Brasília, a Transamazônica e a PA 150, possibilitaria a vinda de um contingente populacional atraído pelos projetos de

⁶⁸ SANTOS, Cleidiane de Oliveira Sena dos. *Planejamento urbano no Brasil e a intervenção urbanista no Igarapé Tucunduba em Belém/PA-1997-2004*. Dissertação de Mestrado – Centro sócio-econômico/Serviço Social. UFPA. 2007.

colonização agrícola e pelas frentes de trabalho, como a Hidrelétrica de Tucuruí e os garimpos da Serra Pelada⁶⁹. Era previsível o surgimento de pequenos núcleos urbanos, de precárias ou nenhuma infraestrutura, alimentados por empregos temporários e pequenos comércios de ocasião, o que representou uma transformação na apropriação do espaço urbano da capital, atraindo migrantes de toda parte do Brasil.

Marcado pela favelização e pela exclusão da população de baixo poder aquisitivo, a produção do espaço urbano de Belém passou a ser influenciada por programas de renovação urbana, bem como pela atuação espontânea das camadas populares na produção da habitação em espaços insalubres. As baixadas de Belém passaram a ter maior importância, já que até os anos de 1940 tais áreas não eram tidas como objeto de ação e preocupação prioritária (cf. TRINDADE JR., 1997)⁷⁰.

Historicamente, até os anos de 1940, mesmo não havendo uma preocupação com as referidas áreas de baixadas, já havia propostas de execução de obras de engenharia sanitária que datavam da década de 1930, e que tinham como objetivo evitar as inundações de áreas baixas ao longo do rio Guamá e da Baía do Guajará. Um exemplo dessas intervenções foi o Acordo de Washington, de 17/07/1942, que almejava atingir os departamentos de saneamento e de saúde através do Programa de Proteção e Assistência ao Trabalhador da Borracha. Ainda neste período, foram implementadas as obras de drenagem das áreas de baixadas situadas desde o Igarapé Tucunduba até o Igarapé de Val-de-Cães, através da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (SESP). Nesta época ocorreu a realização de uma obra de proteção e retificação da orla fluvial na parte compreendida entre o Igarapé do Tucunduba e o Igarapé do Tamandaré, dando origem ao dique da Estrada Nova (Avenida Bernardo Sayão) e à construção da Rodovia Artur Bernardes, que acompanha a orla no sentido de Icoaraci⁷¹.

A primeira tentativa de planejamento voltado para as áreas urbanas de Belém ocorreu em 1953, como parte de um programa intitulado “Propósitos de Governo”, apresentado pelo prefeito Celso Gama Malcher (1953-1957), mas que não passou de um rol de medidas a ser adotado pelos vários órgãos da administração municipal. No início dos anos de 1960, com a instalação do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) em Belém, houve o

⁶⁹ TRINDADE JR. ROCHA Gilberto de Miranda. (Org.). *A Cidade e Empresa na Amazônia gestão do território e desenvolvimento local*. Ed. Pakatatu. 2002.

⁷⁰ TRINDADE JR. Saint Clair Cordeiro da. *Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém*. Belém: NAEA/UFPA, 1997.

⁷¹ TRINDADE JR. Sant-Clair Cordeiro. (org.) *Belém a Cidade e o rio na Amazônia*. Ed. CFCH-UFPA. 2005, p.32.

início de uma intervenção pública mais sistematizada em áreas de baixadas na cidade, quando várias bacias de drenagem foram objetos de intervenção, tendo como o precursor do início do programa de construção de canais o da Bacia da Tamandaré⁷² (área central da cidade).

Em relação às políticas urbanas municipais, observa-se que estiveram pautadas pelas intervenções na macroestrutura de projetos de drenagem e de estruturação viária. Nessas áreas, as estratégias de remoção e reassentamento são os principais eixos norteadores das políticas habitacionais que, inclusive, se fazem presentes até os dias atuais (PARACAMPO, 2001, p.14)

Em 1973 foi assinado um convênio entre a SUDAM, o Governo do Estado e o DNOS, que originou na “*Monografia das Baixadas de Belém*”⁷³, concluída em 1975, onde foram divulgadas técnicas e resultados de pesquisas que visavam à resolução dos problemas das baixadas de Belém. O trabalho apresentou um universo de estudo que abrangia uma área que media 5.017 ha, sendo dividido em cinco áreas, que são elas: Bacia do Una (A), Bacias das Armas e do Reduto (B), Bacias do Comércio, Tamandaré e São José (C), Bacias da Estrada Nova I, II e III (D) e Bacia do Tucunduba (E). Com o estudo desenvolvido, a área considerada com as piores condições de insalubridade para iniciar um projeto-piloto de recuperação foi a do Una. Segundo SANTOS (1997, p.66), esse projeto de recuperação das baixadas de Belém se ajustava a do Projeto CURA (Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada)⁷⁴, difundido pelo BNH no então Estado da Guanabara, de São Paulo, do Paraná, entre outros, aí incluída a capital do Pará. Tal projeto recomendava um menor investimento em infraestrutura, aumento dos impostos devido ao aparecimento das habitações, imposto territorial progressivo, comercialização de áreas liberadas, reorganização urbana e melhoria de vida da população.

Percebe-se nessa proposta a ênfase dada à concepção da eficácia econômica, que foi fundada sobre a base da grande indústria capitalista e que leva em consideração critérios de cunho produtivistas que se restringem à estreita relação entre custo-benefício (LOJKINE,

⁷² SANTOS, op.cit. 2007, p.63

⁷³ Convênio SUDAM/DNOS/Gov. Estado do Pará – *Monografias das baixadas de Belém: subsídios para um projeto de recuperação*, 2ªed. Belém, 1976, 2 Vol.

⁷⁴ O CURA (Comunidade Urbanas para Recuperação Acelerada), financiado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), foi implementado nos bairros do Marco e Pedreira para a realização de serviços de drenagem, macrodrenagem, terraplenagem, asfaltamento, meio-fio e construção de áreas de lazer, não prevendo o remanejamento de famílias. DP&A, 2002.

1999)⁷⁵. Dito de outro modo, tais critérios visam comparar, em volume, a minimização dos custos utilizados e a maximização dos resultados, ou seja, em termos quantitativos, prioriza a relação entre os gastos aferidos e o número de casas construídas⁷⁶.

No ano de 1976, a PMB e o governo do estado firmaram um convênio para o desenvolvimento do Programa de Recuperação das Baixadas de Belém (PRB), que tinha, por sua vez, duas linhas de ação: um Plano Global e um Plano de Emergência ou PAI (Plano de Ação Imediata). Este último visava a implementação de obras do DNOS no Igarapé São Joaquim, pertencente à Bacia do Una, e a remoção de famílias para áreas de assentamentos construídos, bem como a construção do canal e o aterramento da área alagada (ABELÉM, 1988)⁷⁷.

As referidas áreas de baixadas estão distribuídas no município em doze bacias hidrográficas que formam o espaço físico-topográfico intraurbano de Belém, passando a ser espaço de intervenção de políticas governamentais de saneamento e de infraestrutura urbana.

Nos anos de 1990 outras intervenções ou projetos urbanísticos foram implementados por parte do poder público em áreas alagadas de Belém, sendo, contudo, de caráter esporso. Dentre elas podem ser citadas: o Projeto CURA, o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda, PROSANEAR⁷⁸, o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una⁷⁹ e do Tucunduba, este último escolhido como objeto de pesquisa desta dissertação.

⁷⁵ LOJKINE, Jean. Alternativas em face da mundialização: A instituição municipal, mediação entre empresa e sociedade. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

⁷⁶ SANTOS, op.cit. 2007, p.66

⁷⁷ ABELÉM, Auriléa Gomes. *Urbanização e remoção: por que e para quem?* Belém: Centro de Filosofia e Ciências Humanas/NAEA/UFPA, 1998.

⁷⁸ O PROSANEAR “foi previsto para o início de 1993 e só foi implantado no 2º semestre de 1994. Teve como meta o desenvolvimento de ações integradas em saneamento através da implantação e melhoria dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, macrodrenagem e educação ambiental e sanitária, entre outros, para cerca de 200 mil residentes dos bairros da Guanabara, Bengui e Coqueiro. Este programa teve financiamento do Banco Mundial (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da CAIXA, sendo desenvolvido pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). Ao estabelecer uma parceria entre o governo e a comunidade, visando incrementar o processo de participação comunitária, instalou bases de atendimento nas áreas do projeto, a fim de divulgar os objetivos do programa e suas fases, informar sobre a cobrança de tarifas de água e esgoto e saber como a comunidade vinha reagindo diante dos resultados das intervenções nas áreas” (SANTOS, 2007, p.68).

⁷⁹ O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, (1997-2004) foi desenvolvido a partir de ações conjuntas entre a Prefeitura de Belém e o governo do estado, com o objetivo de solucionar os problemas das inundações das áreas que abrangem a Bacia do Una. Está localizado em uma área que compreende atualmente 20 bairros.

Figura 11- Vista parcial do Canal São Joaquim - Projeto de infra-estrutura urbana na Bacia do Una - Macrodrenagem, Implantação de rede de esgoto, coleta de lixo e rede de água.



Fonte: Projeto Una 2005.

Neste encaminhamento buscarei identificar a concepção de planejamento norteadora da intervenção da Prefeitura no período entre 1997 a 2004 com a implementação do Projeto Tucunduba e suas ações de políticas sociais como Plano de Desenvolvimento Local na Comunidade do Riacho Doce (2001-2004).

Para tanto vale ressaltar, ainda que de maneira resumida, o contexto político da gestão municipal quando a cidade elege Edmilson Rodrigues⁸⁰, do PT (1997-2000, 2001-2004), para a administração da Prefeitura⁸¹.

Eleito pela coligação Frente Belém Popular, composta pelo PT, PC do B, PPS, PSTU e PCB, o Prefeito Edmilson Rodrigues quebra a hegemonia do PMDB (Prefeito Hélio Gueiros-1993-1996) na Prefeitura, entrando para o cenário político partidário com novos ideais políticos almejados pelo povo. Comprometeu-se com a democracia como valor estratégico e com a participação das camadas das classes trabalhadoras no orçamento municipal, para que a intervenção da administração no município fosse efetuada a partir de coletivos sociais organizados através de um modelo participativo de gestão.

⁸⁰ Professor, Arquiteto, Deputado estadual pelo PT em 1986, reeleito em 1990 e prefeito em 1996-2000, 2001 a 2004.

⁸¹ Na discussão da dimensão político-institucional este aspecto será tratado com mais detalhe.

O candidato Edmilson Rodrigues afirmava que em seu governo faria uma reorientação na ação da prefeitura para efetivar a construção de obras nas baixadas, nas áreas de ocupação de terra e do solo urbano da cidade onde não houvesse infraestrutura, e que a população seria chamada para debater com o governo municipal, para votar e decidir como investir os recursos da Prefeitura⁸².

Em seu programa de governo elegeu a política de saneamento ambiental como um dos eixos prioritários de suas ações, em decorrência do histórico de demandas sociais não atendidas pelo poder público em suas diferentes esferas. Propôs reverter o modelo centralizador de planejamento e de gestão da cidade, introduzindo o planejamento participativo, conforme o ideário da reforma urbana centrada em valores democráticos (cf. BARBOSA, 2003, p.09).

Dentro da proposta de governo apontava como princípios básicos a participação popular, a transformação da cultura política local, a democratização do Estado. A proposta como recurso estratégico para uma transformação cultural foi a introdução do orçamento participativo, que conferiu o poder de decisão à sociedade, na forma de democracia participativa, promovendo a descentralização administrativa.

O início de sua administração teve com princípio a realização de uma assembléia popular, que debateu e deliberou sobre a metodologia de elaboração do plano de governo, a qual aprovou os princípios programáticos para o que foi denominado uma “Administração Democrática e Popular”. A fase seguinte foi marcada pela realização de fóruns organizados por comissões temáticas que se desdobraram em conferências, seminários, oficinas de trabalho e debates que contaram com as contribuições de intelectuais, militantes e entidades associativas⁸³.

Em 2001, primeiro ano do segundo mandato do Partido dos Trabalhadores - PT em Belém, o Congresso da Cidade trouxe uma série de inovações para a administração local como forma de dar continuidade ao processo de participação popular iniciado no primeiro mandato com o orçamento participativo (cf. Frente Belém Popular, 2000).

Sobre o processo de participação popular na gestão municipal, vale destacar que a partir de 2000 a prática democrática é consolidada por meio de Congressos Distritais, Temáticos e

⁸² AQUINO, Sebastião Carlos de. *Participação no Orçamento da Gestão Municipal de 1997 a 2000 em Belém do Pará: Democratização das Relações entre Governantes e Governados*. Tese de doutorado. Escola de Serviço Social. UFRJ. 2006.

⁸³MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Desafios da Gestão Municipal Democrática Belém 1997-2000, P.17-19.**

Setoriais (Juventude, Mulheres, Homossexuais, Portadores de Necessidades Especiais, Índios e Negros).

Foram estabelecidas seis unidades administrativas com atuação mais direta no setor habitacional, sob a responsabilidade da PMB em 1998: a Secretaria Municipal de Habitação- (Sehab), a Secretaria Municipal de Urbanismo, (Seurb), a Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan), o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém, (Saaeb), a Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém, (Codem), e a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão, (Segep). A Codem era responsável pela urbanização de áreas por meio de convênio com terceiros e pela execução de obras ou serviços financiados com recursos do FGTS/OGU.

Dentre as principais intervenções realizadas pela prefeitura de Belém na área da habitação das baixadas de Belém neste período destaca-se o Projeto Tucunduba. Elaborado pelo executivo municipal em 1998, o projeto incluiu, inicialmente, parcerias com a Caixa Econômica Federal, CEF, a Universidade Federal do Pará, UFPA, entidades não governamentais, lideranças sociais (representantes de associações de moradores e de centros comunitários) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID.

Figura 12 -Localização das Bacias hidrográficas da área urbana de Belém



A Bacia do Tucunduba é uma área marcada pela concentração de moradias inadequadas, tipo palafitas, construídas sobre os cursos de água (igarapés e igapós), onde os serviços básicos como saneamento (drenagem e tratamento dos esgotos domiciliares, industriais e comerciais), fornecimento de água, coleta de lixo, entre outros, além de não atenderem à população, afetam diretamente sua saúde (cf. BARBOSA ET all, 2003, p.10).

Esta Bacia está localizada a sudeste da cidade de Belém, sendo afluente do Rio Guamá, e possuindo aproximadamente 1.055 hectares, sendo que cerca de 580 hectares são áreas de baixadas, correspondentes a 21,02% das áreas de várzea de Belém. Abrange os seguintes bairros: Universitários, Terra Firme, Guamá, Canudos e Marco.

Com cerca de 160 mil habitantes, tal área está entre aquelas de maior grau de precariedade infraestrutural e socioeconômica de Belém. A faixa de renda das famílias que ali vivem está entre $\frac{1}{2}$ e 2 salários mínimos, com alto índice de desempregados e subempregados, sendo a grande maioria da força produtiva absorvida pelo mercado informal (cf. IBGE 2000, apud BARBOSA, 2003, p.17).

Ao assumir o governo da cidade de Belém, o prefeito Edmilson Rodrigues deu continuidade a algumas ações iniciadas no governo anterior do então prefeito Helio Motta Gueiros (1993-1996), dentre elas os projetos de infraestrutura urbana INFRA-MARCO e HABITAR BRASIL, voltados à drenagem da Bacia do Igarapé Tucunduba. Tratava-se de convênio firmado em 1992/1993 com a Caixa Econômica Federal -CEF⁸⁴.

O objetivo do Projeto INFRA-MARCO era a macrodrenagem dos canais das Travessas Angustura, Leal Martins, Timbó e Vileta, no bairro Marco, que teve início em 1993, e seu valor era R\$ 22 milhões de reais. Já o Projeto HABITAR BRASIL, iniciado em 1996, previa a construção dos canais da Rua dos Mundurucus, Av. Gentil Bittencourt, Travessa Cipriano Santos e Rua Santa Cruz, com um valor inicial estimado em R\$ 6 milhões de reais para serem aplicados até 21/01/97⁸⁵. Ambos os projetos foram financiados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Com a mudança da gestão municipal para Edmilson Rodrigues (1997-2000), o governo obteve a prorrogação dos prazos desse convênio, tendo em vista que o atraso das obras e a não conclusão do empreendimento colocaria a Prefeitura em uma situação de inadimplência e, conseqüentemente, impossibilitaria a contratação de novos financiamentos para Belém.

⁸⁴ Idi. Ibid. 2003, 19

⁸⁵ O repasse dos recursos para as obras ficou a cargo da Caixa Econômica Federal – CEF.

Após a análise dos resultados destes projetos com relação aos aspectos de engenharia, foram percebidas falhas técnicas de concepção ao serem constatadas que as ações de macrodrenagem estavam previstas somente para os canais intermediários ou secundários e não para o canal ou igarapé principal da referida Bacia, desconsiderando assim, os vetores à jusante e à montante que não contribuíam para o fim dos alagamentos na área. Além disso, tais ações reduziam-se ao problema de assoreamento do leito do igarapé do Tucunduba, de maneira parcial e imediata, sem resolver a condição de insalubridade das moradias construídas em toda a extensão da Bacia e sem abordar o remanejamento e reassentamento das populações que viviam em habitações localizadas sobre o leito do igarapé.

A constatada ineficácia dessas ações impôs mudanças na concepção do projeto a partir de 1997, começando pelo estabelecimento de uma comissão de estudos para assuntos de intervenção pública local na Bacia do Tucunduba⁸⁶.

Com base nestes estudos foi elaborado, em 2000, o Programa “Gestão dos Rios Urbanos: Belém Cidade dos Rios”, ancorado no Programa de Gestão Urbana, PGU, da Organização das Nações Unidas, ONU, para a América Latina e Caribe, coordenado mundialmente pelo CNUAH/HABITAT e financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD.

Na gestão dos rios urbanos o PGU atua como consultor em 130 países. O caráter inovador foi impresso ao Projeto Tucunduba após sua revisão, determinante para o reconhecimento e premiação pelo PGU da ONU, credenciando Belém não só a fazer parte da rede internacional de cidades que desenvolviam processos de gestão participativa, como também a fazer parte da Rede Norte/Nordeste, inserida na Coordenação Regional para a América Latina e Caribe, com sede em Quito-Ecuador (cf. PMB, 1999). A primeira fase das obras foi entregue em outubro de 2002, beneficiando 31.077 moradores dos 246.496 habitantes que habitam em torno da bacia do Tucunduba.

⁸⁶ Os trabalhos realizados por esta comissão foram desenvolvidos no período de junho a setembro de 1997, e a equipe técnica da Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan), em conjunto com a Universidade Federal do Pará-UFPA⁸⁶, formada a partir da contratação de estagiários do curso de engenharia sanitária sob orientação do professor Antônio Malaquias Pereira, que resultou numa nova versão do projeto de drenagem e revestimento do igarapé (cf. BARBOSA, 2003, apud SANTOS, 2007, p.72).

Figura 13 -Evolução demográfica dos bairros da bacia do Tucunduba em Belém

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

Fonte: IBGE Censo 2000, reproduzido por BARBOSA, 2003, p.1

Figura 14 - Tabela valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios, segundo os bairros da Bacia do Tucunduba, em comparação ao Município de Belém-2000.

| Municipios e Bairros | Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios (R\$) |
|----------------------|--|
| Município de Belém | 859,85 |
| Guamá | 555,24 |
| Terra Firme | 718,33 |
| Universitário | 408,13 |
| Marco | 1.384,86 |

Fonte: adaptado pela autora 2009.

Para SANTOS (2007, p.78) a mudança de concepção foi relevante e seus resultados revelados, apresentando em sua dinâmica a navegabilidade do rio, a manutenção de suas condições naturais, desobstrução do leito, replantio do talude natural, construção de pontes, passarelas ou portos, e a integração viária da Bacia, já que o fluxo de passageiros e mercadorias aparecia como um dos vetores do desenvolvimento local nas áreas de sua abrangência. Todavia, essa possibilidade seria afetada se o mesmo fosse revestido em concreto como era previsto na concepção original.

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

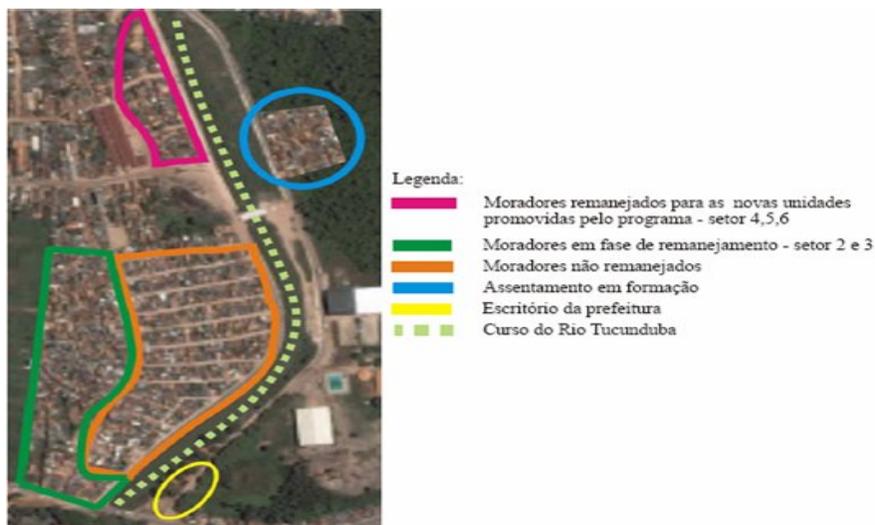
No relatório feito por BARBOSA (2003, p.22), sobre a gestão de rios urbanos, é apontado que, para reduzir custos, especialmente através de indenizações, a PMB abriu negociação com a UFPA sobre a área de 1 (um) hectare correspondente ao Campos III, que favorecia o deslocamento dessa margem do igarapé Tucunduba. O acordo garantia, por um lado, o deslocamento dessa margem do igarapé, mantendo as residências da margem direita e, por outro lado, permitia a criação de um parque de proteção ambiental, a partir da implantação de um bosque com árvores características da região. Em contrapartida à cessão desse terreno, foi definida a construção do ginásio poliesportivo (já executada), a construção de um muro de 800 metros de comprimento, de uma guarita e de vestiários, dependendo ainda de definições por parte da UFPA para sua implantação.

A solução para viabilizar o deslocamento das famílias foi o remanejamento para locais onde elas pudessem desfrutar de melhores condições de vida, retirando-as da situação de risco em que se encontravam, e onde pudessem ter acesso à infraestrutura adequada ao desenvolvimento de suas atividades, com inclusão social. A primeira busca para intervenção de remanejamento era de áreas próximas aos locais de intervenção que comportassem o número de famílias que precisavam ser deslocadas para conclusão dos projetos Infra-Marco e Habitar Brasil. Após várias visitas a possíveis locais e levantamentos juntos ao órgão responsável pelo patrimônio imobiliário do Município – CODEM - detectou-se que as áreas viáveis para o remanejamento, obedecendo aos padrões urbanísticos pelo Plano Diretor, localizavam-se longe da Bacia do Tucunduba.

Com a instalação das famílias no conjunto habitacional construído, os procedimentos adotados durante o reassentamento não se mantiveram parados, na medida em que os projetos iam sendo executados e as famílias deslocadas várias situações de impactos sociais e econômicos surgidas a partir do reassentamento, levaram a administração municipal a adotar novas medidas institucionais para o deslocamento das famílias⁸⁷.

⁸⁷ BARBOSA, Maria José de Souza. ET Alli. *Estudo de Caso. Tucunduba: Urbanização do Igarapé Tucunduba*. Gestão de Rios Urbanos-Belém-Pará, 2003,p.26

Figura 15-Vista área dos assentamentos do Riacho Doce Pantanal e área de Intervenção da Bacia do Tucunduba



Fonte: Prefeitura Municipal de Belém-CODEM 1998, adaptado por Mariléia Regina G. Negrão, 2007

Entre 1997 e 1999 com a execução do Infra-Marco e do Habitar Brasil, foram realizados reassentamentos das famílias para o conjunto habitacional Eduardo Angelim, construído a partir da sobra financeira oriunda da reavaliação e reformulação dos projetos e a indenização dos imóveis retirados, quando se passou então a solicitar que as famílias procurassem casas em locais regulares, dentro de padrões de avaliações compatíveis com as benfeitorias existentes para que o poder público pudesse compará-las⁸⁸.

Segundo o relatório de BARBOSA (2003, p.28) foram gastos com desembolso em indenização na primeira fase do projeto dois milhões, setenta e sete mil, oitocentos e nove reais e noventa e quatro centavos (R\$2.077.809,94)⁸⁹ recursos provenientes da PMB-CEF conforme tabela.

⁸⁸ Ibid, p.27.

⁸⁹ Ibid, p.28.

Figura 16 - Tabela Primeira fase das obras de macrodrenagem do Igarapé Tucunduba- evolução dos indicadores de impactos do Projeto Tucunduba e evolução das ações executadas de acordo com os recursos previstos e aplicados.

| AÇÃO | QUANTITATIVO | % | PERÍODO/ANO | RECURSOS | | % |
|---|--|------------|-------------|----------------------|--------------------------------|--------------|
| | | | | PREVISTOS (R\$) | RECURSOS APLICADOS TOTAL (R\$) | |
| Projeto executivo elaborado pela UFPa | | 100 | 1999 | 148.230,00 | 148.230,00 | 1,54 |
| Obras compensáveis ¹³ (CAMPUS III da UFPa) | 800ml de muro e 2.250m2 de ginásio poliesportivo | 100 | 2000 | 800.000,00 | 689.765,73 | 7,19 |
| Indenização de Imóveis | 93 Un. | 15 | 1999 | 334.027,56 | 311.671,49 | |
| | 198 Un. | 32 | 2000 | 712.592,13 | 664.899,18 | |
| | 167 Un. | 27 | 2001 | 601.249,61 | 561.008,68 | |
| | 142 Un. | 23 | 2002 | 512.175,60 | 477.896,29 | |
| | 20 Un. | 3 | 2003 | 66.805,51 | 62.334,30 | |
| Total | 620 Un. | 100 | | 2.226.850,42 | 2.077.809,94 | 27,65 |
| Retificação e Revestimento do Igarapé | 337,50 ml | 27 | 2000 | 616.090,26 | 554.481,23 | |
| | 400,00 ml | 32 | 2001 | 616.090,26 | 657.162,94 | |
| | 212,50 ml | 17 | 2002 | 410.726,84 | 349.117,81 | |
| | 100,00 ml | 8 | 2003/Jun | 143.754,39 | 164.290,74 | |
| | 100,00 ml | 8 | 2003/Jul | 143.754,39 | 164.290,74 | |
| | 100,00 ml | 8 | 2003/Ago | 123.218,05 | 164.290,74 | |
| Total | 1.250,00 ml | 100 | | 2.053.634,19 | 2.053.634,19 | 21,40 |
| Drenagem Pluvial de Vias | 1.946,62 ml | 28 | 2000 | 355.563,31 | 329.704,91 | |
| | 3.257,00 ml | 47 | 2001 | 474.084,42 | 553.433,24 | |
| | 743,38 ml | 11 | 2002 | 118.521,10 | 129.526,93 | |
| | 450,00 ml | 7 | 2003/Jun | 118.521,10 | 82.426,23 | |
| | 491,50 ml | 7 | 2003/Ago | 118.521,10 | 329.704,91 | |
| Total | 6.888,50 ml | 100 | | 1.185.211,04 | 1.177.517,53 | 12,27 |
| Pavimentação de Vias | 1.496,34 ml | 20 | 2000 | 506.913,09 | 451.164,85 | |
| | 2.992,68 ml | 40 | 2001 | 1.013.826,17 | 902.329,70 | |
| | 2.244,51 ml | 30 | 2002 | 760.369,63 | 676.747,28 | |
| | 350,00 ml | 4 | 2003/Jun | 101.382,62 | 225.582,43 | |
| | 228,17 ml | 3 | 2003/Jul | 76.036,96 | - | |
| | 220,00 ml | 3 | 2003/Ago | 76.036,96 | - | |
| Total | 7.481,70 ml | 100 | | 2.534.565,43 | 2.255.824,26 | 23,50 |
| Construção de 2 Pontes | 2.208,00 m ² | 100 | 2003 | 897.173,63 | 852.314,95 | 8,88 |
| Construção de 2 Portos | 4.000,00 m ² | 100 | 2001/2003 | 304.993,62 | 242.443,62 | 2,53 |
| Escritórios do Projeto | | 75 | 2001 | 100.547,64 | 100.547,64 | |
| | | 25 | 2003/Set | 33.784,96 | - | |
| Total | 262,50 m² | 100 | | 134.332,60 | 100.547,64 | 1,05 |
| Total Geral | | | | 10.284.990,93 | 9.598.087,86 | 93,32 |

Fonte: SESAN,2002/2003 reproduzido por BARBOSA, 2003, p.23.

As desapropriações, indenizações e remanejamentos foram realizados na faixa de domínio de 60 metros de largura do Igarapé Tucunduba. As obras de dragagem e revestimento foram concluídas, porém até 2002, como os portos ainda não estavam em funcionamento, o desembarque de produtos ainda continuava sendo realizado desordenadamente em toda a extensão do Igarapé, causando problemas pontuais no revestimento em toda sua extensão.

Entre as ações implementadas pelo poder público municipal, simultaneamente à execução das obras do Projeto Tucunduba, foi proposto o Plano de Desenvolvimento Local – PDL - Riacho Doce Pantanal, RDP, visando dar continuidade às obras físicas do projeto e contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias que ali residiam. Assim como o Projeto Tucunduba, a proposta de um PDL pela PMB a partir de 2001 buscou o desenvolvimento de ações voltadas para a reversão do quadro de insalubridade em que vivem os moradores no entorno deste Igarapé, nas comunidades Riacho Doce e Pantanal.

A realização de um PDL, construído socialmente, representou a possibilidade de fortalecimento das forças políticas necessárias à consolidação de uma nova concepção de planejamento urbano, contrária aos modelos até então adotados, ancorada na inclusão de agentes sociais subalternizados nos espaços da cidade, para que fossem reconhecidos como partes constitutivas da identidade da cidade e possuidores de história a ser revelada. Para atingir esses objetivos, a PMB buscou trabalhar a intersetorialidade e a interdisciplinariedade, ou seja, a articulação de ações específicas de cada política pública municipal, almejando superar a visão fragmentada dos órgãos do governo municipal e atender às reais necessidades dos moradores da cidade (COSTA, 2004)⁹⁰.

Nos relatórios da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais – SNAI - Diretório Nacional do PT, as áreas atendidas pelo PDL receberiam melhorias de dois quilômetros de drenagem, cinco quilômetros de rede coletora de esgoto, 4,7 quilômetros de uma nova rede de abastecimento de água para 889 ligações domiciliares, construção de uma creche, um centro comunitário no Riacho Doce e outro no Pantanal, reforma da escola do Pantanal, cinco play grounds e duas praças. A área ganharia ainda uma Estação de Tratamento de Esgoto, com capacidade inicial para 2.000 famílias. Previa a construção de 520 novas unidades habitacionais, bem como lotes urbanizados para 89 unidades através de cestas de materiais para autoconstrução.

⁹⁰ COSTA, Solange Maria Gayoso da. Desenvolvimento e gestão democrática em Belém: experiência do Plano de Desenvolvimento Local da Bacia do Tucunduba. In: NEVES, Rosa Helena Nascimento (ET al). *A reinvenção do social: poder local e a política de assistência social em Belém* (1997-2004). Belém: Paka-Tatu, 2004.

Na primeira etapa (2001-2004) do PDL seriam remanejadas 609 famílias para uma área contígua ao Riacho Doce e Pantanal, e construídas as unidades habitacionais. A expansão para essa nova área também previa criação de novas ruas e passagens, além da interligação com a malha já existente. Para a execução do PDL estavam assegurados recursos financeiros da Prefeitura de Belém, (R\$ 1,65 milhão), e do Programa Habitar Brasil- BID, (R\$ 10,89 milhões), captados junto a SEDU/PR (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República), na ação Melhoria das Condições Habitacionais de Infraestrutura e de Saneamento Básico. Em uma segunda etapa, estariam previstos remanejamentos em outras áreas de acordo com o estado das unidades habitacionais em função da constatação de risco ambiental ou de desabamento⁹¹.

Figura17 - Vista parcial tipologia habitacional ribeirinha amazônica.



Fonte: Foto Rodrigo Macedo, 2008

⁹¹Fonte: http://www.pt.pr.org.br/documentos/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Macrodrenagem%20e%20urbaniza%C3%A7%C3%A3o%20do%20tucunduba%20-%20bel%C3%A9m.PDF. Acessado em 11/10/2009

Figura 18 - Projeto Tucunduba e localização das intervenções urbanísticas.



Fonte: <http://www.pa.gov.br/portal/ptp/Noticias>, acessado, 08/12/2009

Nesta foto atual observa-se as propostas atuais de intervenção pelo governo municipal, Projeto Tucunduba local, Saneamento Integrado da Bacia do Tucunduba, Duplicação da Avenida Perimetral, Construção do Residencial Liberdade I e II, Curtume Santo Antônio, Projeto Riacho Doce/Pantanal, Terminal de Passageiros da UFPA, Parque de Ciência e Tecnologia do Guamá, Biblioteca Digital e Segurança Cidadã.

A seguir, no capítulo três, é realizada uma abordagem sobre as experiências do modelo urbano implantado na cidade do Rio de Janeiro pelo Prefeito César Maia e na cidade de Belém pelo Prefeito Edmilson Rodrigues, oriundos, conforme indicação anterior, de diferentes filiações político-partidárias, nos seus respectivos períodos de gestão. Nessa oportunidade buscar-se-á uma reflexão das políticas e programas voltados para a questão da habitação relativa às áreas ocupadas, na intenção de aglutinar informações para a análise da dimensão político-institucional das referidas metrópoles.

CAPÍTULO III. MARCAS DE GOVERNO: ESTUDO COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS VOLTADAS À HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE ÁREAS OCUPADAS

3.1 O Rio de Janeiro na Virada das Formas de Administrar e Planejar as Cidades

Na década de 1990 ocorreram diversas mudanças nos setores públicos e privados que, no âmbito da cidade, traduziram-se em orientações relacionadas a novos modelos de planos e projetos. Nesse contexto, o projeto substituiu o plano e o planejamento estratégico tomou o lugar do tradicional e, para alguns, burocratizado e centralizador planejamento urbano. Tal transição pode ser compreendida como a radical inserção da cidade no circuito mundial de valorização (BIENENSTEIN, 2000, p.160).

Este período pode ser caracterizado pelo enfraquecimento das instituições públicas, com seu esvaziamento político, administrativo e financeiro (cf. RIBEIRO & CARDOSO, 2003, p.103) e pela noção de que as cidades estariam submetidas às mesmas condições e desafios de empresas, aspectos estes oriundos de um conjunto de fatores que influenciou o padrão comportamental das administrações urbanas que se colocaram na busca pelo desenvolvimento econômico local. Nesse contexto, destacam-se a competitividade urbana, gerando ameaças e procurando inovações constantes, a redefinição da acessibilidade dos produtos e do comércio, as alterações no mundo do trabalho marcadas, principalmente, pela redução da mão-de-obra, e a exigente e crescente qualificação dos trabalhadores; assim como a pressão pela flexibilização de regras e normas (em especial, laborais e urbanas), especialmente em locais com boa capacidade de infraestrutura⁹².

Exemplo desse fato pode ser percebido nos Planos Estratégicos da cidade do Rio de Janeiro, apresentando como fonte inspiradora os Planos Estratégicos desenvolvidos para a cidade de Barcelona, localizada no sul da Europa e capital da região da Catalunha, com distintos impactos nas respectivas cidades. Para a cidade de Barcelona, o fato de ter sediado as Olimpíadas (1992) e o marketing urbano gerado pelo evento permitiram atrair muitos investimentos e empreendimentos que impulsionaram grandes transformações na dinâmica

⁹²ARAÚJO, Rosane Lopes. *O planejamento urbano e a norma de uso e ocupação do solo – a Cidade do Rio de Janeiro na década de 1990*. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional. Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ, 2005.

produtiva e infraestrutura urbana daquela cidade, beneficiando uma parcela do capital imobiliário, gerando riqueza para uns e exclusão para as classes menos favorecidas sem moradia e, muitas vezes, sem empregos formais.

Seguindo estes apontamentos, e visando orientar a análise comparativa do objeto de estudo deste trabalho, realiza-se uma breve reflexão sobre os instrumentos utilizados pelo executivo municipal do Rio de Janeiro na elaboração do Plano Estratégico da Cidade implementado no primeiro governo César Maia e, logo a seguir, análise do Plano de Governo de Edmilson Rodrigues do PT em Belém.

Considerado um avanço na democratização da política urbana municipal, o Plano Diretor teve seus trabalhos iniciados em 1989, sob a administração de Marcello Alencar, prefeito eleito pelo PDT⁹³ – partido fundado por Leonel Brizola⁹⁴ nome representativo na política carioca (ARAÚJO, 2005, p.44).

3.1.1 Gestão e Planejamento Urbano do Rio de Janeiro nos Anos César Maia

Eleito para o período 1993-1996 pela coligação *Pensa Rio*, que reunia o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB, e o Partido Liberal, PL, César Maia filiou-se, mais tarde, ao Partido da Frente Liberal, PFL (atual Democratas).

A bancada do PDT, partido do antigo prefeito Marcello Alencar, que era a maior da Câmara, não conseguiu se renovar e perdeu alguns vereadores que mudaram de partido após as eleições. Porém, ainda assim, o número de vereadores eleitos pelo PDT foi maior do que os da coligação que elegeu o novo prefeito. Considerando o fato de não contar com um número significativo de parlamentares para o apoio e a garantia dos interesses do governo, César Maia

⁹³ Partido Democrático Trabalhista.

⁹⁴ “Leonel Brizola nasceu em 22/01/1922, no povoado de Cruzinha, antes pertencente ao município de Passo Fundo, e hoje a Carazinho). Estudante de engenharia, ingressou no recém-fundado Partido Trabalhista Brasileiro- PTB -, em agosto de 1945, para apoiar a política social de Getúlio Vargas. Brizola cresceu e se afirmou como principal líder brasileiro de esquerda. Tal era então seu prestígio que, mantendo-se no governo do Rio Grande do Sul, se candidatou a Deputado Federal pelo Rio de Janeiro, alcançando a maior votação registrada na história brasileira. Depois de perder a legenda do PTB, Brizola fundou o PDT em 1979, partido pelo qual foi eleito governador do Rio de Janeiro em 1983, a sua administração foi marcada pela criação de dezenas de Cieps, os centros integrados de educação, e no âmbito de políticas urbanas marcou uma inversão de rumo nas ações relativas às camadas populares, na área de habitação popular, onde desenvolveram-se dois projetos piloto de urbanização das favelas do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho, que estabeleceram as bases de uma metodologia de projeto e intervenção que viria a ser aperfeiçoada nos anos seguintes como o Programa Favela Bairro. Leonel Brizola morreu em junho de 2004 no RJ”. Fonte: <http://www.pdt.df.com.br/index.pfh>. Acessado 11/10/2009.

nomeou como líder um vereador conservador de outro partido, Wilson Leite Passos, do Partido Democrático Social – PDS, buscando ampliar o número de aliados na Câmara Municipal.

Segundo MELLO FILHO (1995, p.13, apud ARAÚJO, 2005, p.53), “*as alterações no quadro político local, indicavam uma mudança de rumo na gestão da Cidade e, como consequência, na prática do planejamento urbano*”. Ao assumir a Prefeitura, César Maia anunciou que daria ênfase, em seu governo, “*à eficácia administrativa, ao combate à desordem urbana e ao incentivo às atividades econômicas*”. E, embora em seu Plano de Governo constasse a regulamentação do Plano Diretor Decenal, uma de suas primeiras iniciativas foi solicitar à Câmara Municipal a retirada dos projetos de lei que regulamentavam o Solo Criado e o IPTU Progressivo – pontos de conflito que atingiam os interesses do setor imobiliário e que foram responsáveis pelas grandes polêmicas no processo de aprovação do plano –, sob a alegação de terem sido encaminhados ao Legislativo “*antes de sua ampla discussão*”. O processo democrático da política urbana, de certa maneira, fortalecido pelo Plano Diretor, foi sendo esvaziado, dando lugar a um outro modelo, o do empreendedorismo urbano⁹⁵. Desse modo, César Maia inaugura uma nova orientação da política urbana carioca, a partir de referências ligadas à gestão empresarial, visando a adaptação do espaço urbano às características de flexibilidade e dinamismo da economia globalizada. Este modelo tem sido consolidado através do planejamento estratégico, apresentado como o instrumento a ser adotado pela nova administração urbana⁹⁶.

Não é a primeira vez que, para efeito de seu planejamento, a cidade toma como protótipo a empresa privada; de fato, todo o urbanismo modernista teve como modelo ideal a fábrica taylorista, com sua racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos estandarizados [...] Agora, porém, os neoplanejadores se espelham na empresa enquanto unidade de gestão e negócios [...] a cidade é instaurada como agente econômico que atua no contexto de um mercado no qual encontra a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações (VAINER, 2000, p. 85-86).

Segundo OLIVEIRA (2003, p.43) elegendo a *eficácia* como elemento legitimador das políticas públicas, o planejamento estratégico de cidades visa associar tendências de desenvolvimento econômico ao curto prazo e aos conceitos de mercado. Embora sua iniciativa esteja relacionada à sociedade civil e aos setores privados, o poder público atua

⁹⁵ A partir de uma visão crítica da versão contemporânea do empresariamento urbano, que se baseia na competição interurbana e nas parcerias público-privadas, Harvey (1996, p.62) aponta que ‘*a concentração no espetáculo e na imagem mais do que no conteúdo dos problemas econômicos e sociais pode também se revelar deletéria a longo prazo, apesar de que benefícios políticos podem ser obtidos até fácil demais*’.

⁹⁶ ARAÚJO, 2005, p.50.

significativamente nas articulações público-privadas, projetadas sobre um suposto quadro de cooperação da sociedade, num discurso de minimizar ou contornar divergências.

Corroborando VAINER (2000) e OLIVEIRA (2003), ARAÚJO (2005, p.51 apud RIBEIRO, 2003, p.18), afirma que a adoção do “planejamento estratégico” no setor público é uma das expressões da incorporação dos critérios de mercado na gestão governamental, com todas as suas incertezas, pautando o atendimento das necessidades sociais na noção de benefício como economia de custo; redefinindo a relação entre público e privado. Também conforme indicação anterior, a administração pública passa a ser pensada como uma empresa, com o *urbanismo* acompanhando esta tendência, abandonando os princípios expressos através de seus planos, pelos quais se pretendia que a cidade expressasse os ideais de sua sociedade.

A partir dessas notas podemos relatar a experiência levada a cabo pela administração municipal do Rio de Janeiro que, em 1993, firmou um acordo com a Associação Comercial do Rio de Janeiro, ACRJ, e com a Federação das Indústrias, FIRJAN, para a realização do *Plano Estratégico da Cidade*, que seria financiado por um Consórcio Mantenedor constituído por empresas e associações empresariais. Através deste Consórcio foram garantidos recursos para a contratação de uma empresa consultora catalã, a *Tecnologies Urbanas Barcelona S.A.*, TUBSA, e de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano (VAINER, 2000, p.106). Inspirando-se no exemplo de Barcelona e associando-se como cidade-membro do Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano, CIDEU, o governo municipal voltou-se para a administração dita estratégica, levando seus conceitos aos seus quadros técnicos e administrativos.

Sua metodologia, a partir da elaboração de um diagnóstico baseado em tendências visando à formulação de Linhas Estratégicas, permitiu “*gerar consensos pela simples agregação das posturas e proposições de seus participantes, em diferentes graus de generalidade e escalas*” (VAINER, *Ibid.*, p.112). O processo participativo foi limitado a determinados setores da sociedade, direcionando a participação segundo objetivos previamente definidos, de acordo com o tema tratado. Neste sentido, a atuação do Conselho da Cidade – órgão básico da estrutura do Plano no processo decisório, evidenciou-se como uma função meramente simbólica, sem poder de interferência (cf. ARAÚJO, 2005, p.56).

Os temas referentes às Estratégias do Plano abordavam as melhorias na infraestrutura urbana, a criação de áreas empresariais e a atratividade de atividades econômicas, com os

seguintes itens: O Carioca do Século XXI, Rio Acolhedor, Rio Participativo, Rio Integrado, Portas do Rio e o Rio 2004, pólo regional, nacional e internacional – produção de uma imagem para a cidade, com o objetivo de torná-la um pólo de atratividade, considerando a idéia de mega empreendimentos para alavancar o desenvolvimento. e da associação do Rio como mercado cultural, como cidade esportiva e como cidade de turismo e eventos. Os projetos destinados às intervenções no ambiente construído foram distribuídos pelas Estratégias, entre eles, os de revitalização da área central da Cidade – Teleporto; zona portuária e Praça XV; o Rio-Cidade; o Favela-Bairro; a Linha Amarela; além dos novos espaços para feiras e convenções (cf. ARAÚJO, 2005, p.57).

Estas intervenções pontuais, conforme OLIVEIRA (1999, p.72), *“encontram nexos com as concepções que orientam os chamados ‘projetos urbanos’, cuja lógica costuma estar em contraposição ao planejamento urbano, baseando-se na agilidade propiciada pelo projeto enquanto dinamizador de pontos da cidade”*.

Sendo usado como instrumento de orientação da atuação pública municipal, o Plano Estratégico *“operou uma mudança substantiva nos rumos da política urbana, afastando-a dos princípios distributivos que nortearam a agenda reformista constitucional, incorporados na Lei Orgânica Municipal e no Plano Diretor”* (SILVA, 2001, p.139 apud ARAÚJO, 2005, p.59).

O governo de César Maia trouxe consigo uma mudança de método considerado uma modernização conservadora, com uma apropriação parcial do novo modelo de gestão de cidades, empreendedor e competitivo. Contraindo-se ao cenário político anterior, em que o principal nome foi o de Leonel Brizola, César Maia foi comparado a um antigo político da história da Cidade, Carlos Lacerda⁹⁷, que, como governador na década de 1960, foi um tocador de obras com forte apelo nas camadas médias (ARAÚJO, 2005, p.53).

⁹⁷ *“Carlos Lacerda foi o primeiro governador eleito da cidade-estado da Guanabara, após a transferência da capital do país do Rio de Janeiro para Brasília. Político conservador apoiado pelas camadas mais altas da população, buscou reafirmar a antiga capitalidade da então cidade-estado, a fim de que o Rio de Janeiro voltasse a ser a” vitrine” do país, na qual poderia expor os efeitos de sua administração”* (MOTTA, 2004, p.14). *“Com a pretensão de chegar à presidência da República, procurou adequar o espaço urbano às necessidades das classes de maior poder aquisitivo, empreendendo durante seu governo grandes obras viárias e de infraestrutura. Estas ações lhe renderam a fama de administrador público competente e de ‘tocador de obras’, apesar de sua controvertida política de remoção de favelas. Durante seu governo, contratou o grego Doxiadis para elaborar um plano para a Guanabara. Sua concepção era de que um escritório internacional associaria eficiência aos seus ideais desenvolvimentistas”* (ARAÚJO, 2005, p.53, apud REZENDE, 2002, p.267).

Através de um discurso que tinha como principal objetivo o desenvolvimento econômico local e a instituição de parcerias público-privadas, César Maia promoveu, através da elaboração do Plano Estratégico da Cidade, um acordo de intenções desenvolvido pela Prefeitura em cooperação com a iniciativa privada, que instaurou “*uma aparente adequação entre o projeto de modernização proposto para o país, vinculado ao aumento da competitividade e à globalização, e os destinos identificados para a cidade acentuando a sua capacidade competitiva*” (RIBEIRO, 2000, p.24). Com forte influência de seu Secretário de Urbanismo, o arquiteto Luiz Paulo Conde, as ações do governo municipal relativas à política urbana voltaram-se para projetos e intervenções pontuais, sob o contexto da ordem e da remodelação de áreas da cidade. Neste mesmo período, com uma equipe técnica envolvida com a questão habitacional desde a elaboração do Plano Diretor, foi criado o Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares-GEAP, que originou a Secretaria Extraordinária de Habitação, vindo a configurar mais tarde a Secretaria Municipal de Habitação (SMH)⁹⁸.

Em relação à política habitacional, nesta fase teve forte apelo, representando as ações governamentais dirigidas às camadas populares as políticas públicas voltadas para os programas de urbanização em áreas já ocupadas, destacando-se entre elas: Regularização de Loteamentos, Regularização Fundiária e Titulação, Favela Bairro, Novas Alternativas, Morar Carioca e Morar sem Risco (cf. CARDOSO, 2002, p.6).

O Programa Favela Bairro de maior destaque neste período foi lançado por concurso e iniciado por um projeto-piloto que já vinha sendo desenvolvido em governos anteriores, conforme citação explicitada no Capítulo 2 desta dissertação, quando diz que tal programa objetivou “*complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da Cidade*” (CARDOSO, 2002, p.8) financiado pelo BID.

A influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento, (BID), na administração municipal foi legitimada por vultosos empréstimos direcionados aos Programas de Urbanização de Favelas no RJ e por novos métodos de trabalho que fossem compatíveis com as regras internas do Banco. Vale ressaltar que o controle externo do BID quanto aos conteúdos, cronogramas e responsabilidades contratados, assim como as condições impostas

⁹⁸ Ibid.ibid. 2005, p.54.

para contratação dos empréstimos, veio a requerer uma nova estrutura organizacional por parte da SMH (cf. OLIVEIRA, 2003, p.105).

Atendendo às exigências requeridas e conseguindo os recursos financeiros, o Favela-Bairro ganhou visibilidade nacional e internacional, projetando uma imagem pública aparentemente positiva de César Maia e, ao mesmo tempo, construindo uma marca emblemática no modo de governar a cidade do Rio de Janeiro.

Com uma aliança estruturada na administração urbano-estratégica da Cidade, César Maia indicou como seu sucessor Luiz Paulo Conde, Secretário Municipal de Urbanismo e Presidente do Conselho Diretor do Plano Estratégico durante sua administração. Identificado e comprometido com a continuidade das ações do então prefeito, o candidato às eleições de 1996 saiu vitorioso pelo PFL (Partido da Frente Liberal), sem coligação partidária, contando com o apoio dos governos estadual e federal.

O partido governista fez a maior bancada na Câmara de Vereadores, tendo onze dos quarenta e dois parlamentares eleitos, seguidos pelo PSDB e pelo PT⁹⁹, ambos com seis vereadores. Cabe destacar que, desses onze, cinco eram oriundos das Subprefeituras, inclusive o mais votado, Eduardo Paes¹⁰⁰, que computou um expressivo número de votos que o elegeu vereador e, dois anos mais tarde, nas eleições de 1998, deputado federal.

As Coordenadorias Regionais, criadas em 1993, também chamadas de Subprefeituras, foram identificadas pelo governo municipal como uma extensão de seu poder central, visando ações de descentralização administrativa. Entretanto, seu poder relativo acabou por expandir o poder do prefeito, transformando as áreas em redutos eleitorais, como se verificou no resultado da composição da Câmara¹⁰¹.

Eleito prefeito para o período 1997-2000, Luiz Paulo Conde iniciou seu mandato sob os mesmos conceitos e orientações do seu antecessor, com uma política urbana definida fora dos órgãos de planejamento, sendo decidida em fóruns ocasionais, sem uma relação objetiva com os investimentos públicos (OLIVEIRA, 2003, p.111).

De acordo com ARAÚJO (2005, p.60), o projeto Rio-Cidade e o Programa Favela-Bairro tinham transformado algumas áreas, objeto de remodelações urbanas, em verdadeiros

⁹⁹ Partido Social Democrata Brasileiro e Partido dos Trabalhadores, respectivamente.

¹⁰⁰ Atualmente Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro pelo PMDB.

¹⁰¹ ARAÚJO, 2005, p.59

canteiros de obras. Dentro dessa perspectiva, um novo contrato com o BID foi realizado, consolidando o Favela-Bairro como um programa exemplar junto às agências multilaterais, apesar de sua fragilidade no âmbito social, na geração de emprego e renda, e na insuficiência de atendimento às demandas da população de baixa renda excluída de suas intervenções.

Dentro das primeiras iniciativas da nova administração municipal pôde se verificar o encaminhamento ao Legislativo do Projeto de Lei Complementar nº 01 de 1997, que instituía o Programa de Desenvolvimento Urbano, e autorizava a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano, “*uma sociedade de economia mista controlada pelo Executivo até que este julgasse conveniente a sua privatização*”¹⁰². Com atribuições que iam desde atividades imobiliárias, captação de investimentos e estímulo ao desenvolvimento econômico até a promoção e gerenciamento de contratos de concessões de utilização de espaços urbanos; a Companhia, caso privatizada, transferiria ao setor privado “*as prerrogativas públicas de legislar, executar obras e de dispor do patrimônio imobiliário municipal*” (SILVA, 2001, p.150). Devido a esses atributos, houve forte reação contrária ao projeto, levando o Poder Executivo a retirá-lo em 1998. Apesar de não ter sido instituída como órgão municipal, a Companhia de Desenvolvimento Urbano foi substituída pela Agência de Desenvolvimento da Cidade, denominada de *Agência Rio*, criada juntamente com os empresários que participaram da elaboração do Plano Estratégico da Cidade. Através de um convênio firmado com a administração municipal, a Agência Rio funcionou como uma sociedade civil sem fins lucrativos, de 1997 a 2000, trabalhando com os objetivos antes destinados à Companhia de Desenvolvimento Urbano e passando a ser responsável pela captação de recursos privados para a realização de projetos públicos, como a revitalização da área central e da zona portuária, bem como a construção de garagens subterrâneas¹⁰³.

Ao finalizar seu mandato como Prefeito, Luiz Paulo Conde se candidatou à reeleição pelo PFL, desta vez em oposição a César Maia, que foi eleito pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) com uma coligação que reunia o PL (Partido Liberal), o PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro), o PPS (Partido Popular Socialista), o PTN (Partido Trabalhista Nacional), o PRN (Partido da Reconstrução Nacional, atual Partido Trabalhista Cristão), o

¹⁰² Ibid, p.60.

¹⁰³ “*Agência parecia atuar sobretudo como um canal de negociação entre o Executivo Municipal e o empresariado*” na forma de construir um ambiente favorável aos negócios e a inserção competitiva do Rio de Janeiro no mundo global” (ARAÚJO 2005, p.61 apud OLIVEIRA, 2003, p.131).

PAN (Partido dos Aposentados da Nação), o PMN (Partido da Mobilização Nacional), o PSL (Partido Social Liberal) e o PGT (Partido Geral dos Trabalhadores)¹⁰⁴.

Assumindo seu segundo governo na Prefeitura da Cidade, em 2001-2004, César Maia buscou ampliar sua importância política e desconsiderar possíveis alianças com o então governo do Estado, que havia apoiado a candidatura de seu rival, o arquiteto Luiz Paulo Conde. Nesse movimento, César Maia procurou resgatar a discussão sobre a autonomia carioca, afirmando que a fusão da Cidade-Estado da Guanabara com o antigo Estado do Rio de Janeiro teria falhado e que “*na prática, o prefeito do Rio era o governador do Estado da Guanabara*” (MOTTA, 2004, p.73)

As alianças partidárias que permitiram sua vitória no processo eleitoral trouxeram, por consequência, a nomeação de Secretários-políticos em diversas funções municipais, muitos deles associados aos trabalhos desenvolvidos nos dois governos anteriores.

3.2. Belém: Gestão Municipal Participativa na Década de 1990

Para análise e reflexão comparativos entre as metrópoles em questão, é necessário compreender como a administração municipal do PT se desenvolveu em Belém. Para tanto, é apresentado breve diálogo entre Maria Lucia Refinetti Martins (2000, p.17-99), em que aborda a gestão participativa de Belém em 1997-2000, e Rosa Sulaine Silva Farias (2004, p.60-84) na gestão de 2001-2004.

Nesta proposta de trabalho não poderia deixar de citar o contexto histórico da participação popular como viés de mudanças no planejamento urbano das cidades, onde se destaca, como incentivo, a implantação do orçamento participativo após a constituição de 1988, atrelada aos movimentos sociais do final década de 1970.

As experiências de gestão e planejamento participativo no Brasil ganharam destaque através das administrações petistas, especialmente a partir da implementação do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade. Segundo FARIAS (2004, p.61)¹⁰⁵, após a crise da

¹⁰⁴ Idi, *ibid.* 2005, p.62

¹⁰⁵ FARIAS, Rosa Sulaine Silva. *Planejamento e gestão participativa em Belém-PA: O Congresso da Cidade (2001-2004)* Dissertação Mestrado. Programa de Pós - graduação em Planejamento Urbano e Regional-Porto Alegre. UFRS. 2004

ditadura e o processo da redemocratização do país, o Partido dos Trabalhadores (PT) passou a ser projetado como alternativa de governo nas cidades brasileiras, tendo como principal líder Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores - PT, com ideias e reflexões que integrava sindicatos, movimentos sociais, ONGs, pastorais e instâncias participativas.

A experiência do Orçamento Participativo (OP) começou em Lajes, SC, no final da década de 1970. Entretanto, devido à sua história de luta política e social ligada à cidade, foi em Porto Alegre que a experiência do OP se consolidou, servindo de referência para administrações municipais similares no Brasil.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre ganhou vida através da vitória do petista Olívio Dutra no município em 1989. Essa tendência se disseminou por toda a capital, que adotou o OP como um importante instrumento de gestão participativa. Um dos principais objetivos do OP é transferir as decisões relativas à alocação de investimentos municipais, notadamente no que se refere à infraestrutura, para as assembleias de bairros. Sendo assim, essa proposta indicou que importantes decisões visando uma distribuição dos recursos mais justa na cidade fosse transferida para a população; orientação bastante distinta daquela que privilegiava arranjos entre governos, grupos empresariais, especialistas e técnicos.

Avalia-se que o Orçamento Participativo ou experiências democráticas no Brasil não são de propriedade ou exclusividade dos governos petistas, tendo em vista que essa ideia vem se disseminando como modelo de gestão urbana para um número maior de cidades independente de suas filiações político-partidárias.

O rótulo criado em torno do OP e o chamado “modo petista de governo” se deve, segundo SÁNCHEZ (2002)¹⁰⁶, à bem sucedida experiência gaúcha, que pôde contar com um ambiente favorável. Segundo o autor:

(...) No ambiente de 1989, havia, pois os elementos favoráveis ao surgimento de uma proposta como a de orçamento participativo, uma trajetória política no campo social, representado pelo PT e os demais partidos aliados, e havia a experiência de ativismo social, de organização e de luta do movimento comunitário de Porto Alegre. O Nascimento do OP obedeceu à combinação desses dois elementos (SÁNCHEZ, 2002, p.33).

No Brasil uma série de experiências do Orçamento Participativo proliferou na década de 1990, ao mesmo tempo em que tiveram início as discussões críticas a respeito de suas limitações. A grande questão levantada por FARIAS (2004, p.62) em torno de tal instrumento

¹⁰⁶ SÁNCHEZ, Ruiz. Orçamento Participativo: teoria e prática. São Paulo Cortez, 2002.

é a de que se discutiam as demandas dos diferentes distritos e regiões da cidade, sem considerar um debate mais amplo da cidade enquanto conjunto, ou incorporar discussões sobre políticas públicas, legislação urbanística, meio ambiente e projetos de desenvolvimento urbano, entre outros. O que se pode verificar é que, em sua maioria, as intervenções urbanísticas pautam-se em pontos estratégicos de cunho assistencialista, beneficiando parcela da população pobre com pequenos projetos de infraestrutura (saneamento básico, educação, por exemplo), que depois são abandonados à própria sorte. Observa-se também que algumas dessas intervenções acabam, de um lado, auxiliando a construção da imagem da cidade promissora em projetos pontuais para atrair investimentos estrangeiros ou, até mesmo, introduzindo símbolos nas cidades no modo de governar, como podem ser percebidos os casos do Favela Bairro no RJ e do Projeto Tucunduba em Belém.

Eleito em 1997 pela coligação Frente Belém Popular, composta pelo PT, PC do B, PPS, PSTU e PCB, assumiu a Prefeitura de Belém Edmilson Rodrigues, que tinha como tendência a força socialista¹⁰⁷. Essa foi a primeira vez na história do município que um partido de esquerda elegia um administrador neste campo político. Sua vitória representou, segundo FARIAS (2004, p.80), simbolicamente, uma ruptura com o círculo tradicional de poder na capital que, em sua maioria, foi composta por governos que não demonstraram grande interesse pela participação popular na gestão e no planejamento da cidade, muito pelo contrário, alguns desses governos se mostraram por vezes indiferentes aos problemas dos pobres.

Ao assumir a prefeitura, Edmilson Rodrigues apresentou, em sua proposta de governo, um modelo que visava privilegiar a participação popular na cidade. Passou a adotar o princípio da gestão socialmente construída, implementada de forma alternativa ao tradicional modelo burocrático-tradicional até então vigente.

Em sua primeira gestão (1997-2000), o prefeito de Belém teve suas ações fundamentadas através de slogans ou das chamadas “Marcas de Governo”. Este termo, segundo MARTINS (2000, p.21), “*advém do Planejamento Estratégico e refere-se às questões centrais, relevantes na Proposta de Governo. É por meio delas que o governo se identifica e se expressa no imaginário popular*”. Através do estabelecimento de marcas tais

¹⁰⁷“Os grupos políticos de petistas que atuam dentro do Partido dos Trabalhadores defendendo uma posição comum são chamados ‘tendências’. A tendência de Rodrigues era a Força Socialista (cf. PETIT, 1996,p.173), que derrotou os partidos de tradição (PMDB e PFL) na história política de Belém”.

como: Dar um futuro às crianças e aos adolescentes, Revitalizar Belém, Sanear Belém, Garantir saúde para todos, Transporte humano, Participação popular e Valorizar o Servidor Público, implementou um processo de participação popular, o qual também se constituiu numa importante marca do seu governo, voltada para a democratização do governo municipal.

A partir da segunda gestão (2001-2004) a participação ganha nova dimensão, com a formulação da proposta do Congresso da Cidade apresentado como “instrumento de planejamento e gestão da cidade com a participação de todos os segmentos sociais, visando a discussão, definição, elaboração e execução de uma agenda de desenvolvimento para o município”¹⁰⁸.

Seu primeiro Programa de Governo, elaborado pela Frente Belém Popular, teve início com a realização de uma assembléia que debateu e deliberou sobre a metodologia de elaboração do plano de governo, aprovando os princípios para uma Administração Democrática e Popular. A fase seguinte foi marcada pela realização de fóruns organizados pelas comissões temáticas, constituindo conferências, seminários, oficinas de trabalho e debates que contaram com a contribuição de intelectuais, militantes e entidades associativas.

Segundo MARTINS (2000, p.20), o programa apontava como princípios programáticos: a participação popular, a transformação da cultura política local, a democratização do Estado e a inversão de prioridades. O Orçamento Participativo foi proposto como recurso estratégico para uma transformação cultural. Contrapondo a defesa do Estado mínimo e a privatização de bens públicos, a proposta da Frente Belém Popular buscava ampliar a capacidade de planejamento e realização do setor público, assim como fomentar canais de controle social da estrutura administrativa municipal e atividades de prestações de contas em todos os níveis.

Durante a primeira gestão de Edmilson Rodrigues, e seguindo as linhas do OP de Porto Alegre-RS, a administração municipal buscou, através dessa experiência participativa, criar um canal de comunicação direta ente o executivo municipal e a sociedade civil, permitindo assim que todos os cidadãos participassem do processo de elaboração da Proposta Orçamentária que o Executivo enviava anualmente à Câmara Municipal (cf. MARTINS, 2000, p.60), e garantindo, com isso, um maior controle sobre os gastos públicos municipais e a inclusão das demandas populares no orçamento municipal.

¹⁰⁸ MARTINS, 2000, p.59.

Conforme MARTINS, as modalidades de participação foram agrupadas em: Orçamento Participativo; fiscalização - Comissões de Fiscalização (COFIS); Co-responsabilidade na implantação ou administração de investimentos e Conselhos Setoriais. Teve início em 1997, com a discussão do Orçamento para 1998, colocando para deliberação popular o equivalente a 70% da estimativa do IPTU. Em 1999, o montante passou a 100% do IPTU e, em 2000, foi incluído o valor integral dos recursos orçamentários - passando o OP a envolver os recursos de investimentos, como também os gastos com pessoal (2000, p.60).

O processo do OP em Belém funcionou até o ano 2000, através de propostas definidas da seguinte maneira: a primeira etapa era destinada à realização de assembléias das microrregiões (ao todo abrangia 28 microrregiões), nas quais as comunidades apresentavam suas demandas e elegiam um número de delegados que iriam representá-los na assembléia final, na proporção de um delegado para cada 10 pessoas presentes; a segunda etapa era a das assembléias distritais, nas quais eram apresentadas as prestações de contas da prefeitura e as demandas consideradas prioritárias pela população; na terceira etapa, essas demandas eram submetidas aos órgãos municipais responsáveis visando a elaboração de parecer técnico. Nessa etapa eram também apresentados os resultados dos pareceres técnicos à população, que elegiam as demandas hierarquizadas por distritos (um total de oito Distritos Administrativos – (DA), DA de Belém (DABEL) DA do Guamá (DAGUA), DA de Icoaraci(DAICO), DA de Mosqueiro (DAMOS), DA do Bengui (DABEN), DA da Sacramenta (DASAC), DA de Outeiro (DAOUT) e DA do Entroncamento (DAENT) ; na quarta etapa, a das Assembléias Populares Distritais do orçamento participativo((APDs), eram debatidas e aprovadas as demandas prioritárias a temáticas; na quinta e última etapa, a assembléia final do Conselho do Orçamento Participativo(COP)¹⁰⁹ discutia e aprovava o destino dos recursos para o ano seguinte¹¹⁰.

No Orçamento Participativo, setores populares, delegados e conselheiros apresentavam demandas e disputavam interesses visando a aprovação dos investimentos dos recursos. Também contribuía, nesse sentido, as associações de moradores, as comissões de bairros de Belém (CBB), a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional

¹⁰⁹ “Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP) Conforme explicita o Regimento Interno, é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes à receitas e despesas do Poder Público Municipal” (MARTINS,2000,p.62).

¹¹⁰ Ide,ibid, 2004,p.61-62

(FASE), alguns setores da Universidade Federal do Pará (UFPA), da Universidade Popular (UNIPOP), entre outros, consolidando assim, as promessas da campanha eleitoral.

Segundo AQUINO SILVA (2006, p.83)¹¹¹, no “laboratório de fazer política participativa, as regras para dar forma à estrutura do ciclo anual de participação no orçamento foram surgindo e o mesmo foi sendo modificado ao longo da gestão”.

Acompanhando a experiência do OP, o executivo municipal de Belém adotou, em 1997, o Plano Estratégico Participativo como modelo de planejamento municipal, com formato alternativo ao modelo do empreendedorismo (adotado no Rio de Janeiro). A incorporação de técnicas gerenciais ao processo de planejamento estratégico situacional é adotada, tendo como pressuposto a concepção participativa nas ações desenvolvidas pelo gestor público municipal¹¹².

O Planejamento Estratégico Participativo visava ampliar a capacidade de planejamento do setor público e subsidiar canais de controle social da estrutura administrativa municipal, incorporando a sociedade civil no processo de decisão e gerenciamento das ações governamentais. Neste modelo de planejamento estratégico a prefeitura propunha encaminhar políticas econômicas alternativas, geradoras de emprego e renda, assumindo a participação popular e a política social como questões centrais do plano de governo.

Conforme FARIAS (2004, p.86), a experiência do OP acumulada em quatro anos e a ideia de avançar através de um planejamento urbano mais participativo resultou na proposta de instituir o Congresso da Cidade como modelo mais avançado de participação, especialmente na segunda gestão do prefeito Edmilson Rodrigues (2001-2004). De acordo com discurso do próprio prefeito:

(...) a experiência do planejamento estratégico situacional, que tem sido usado no PT, nos movimentos sociais e na CUT, é uma conquista importante. Se conseguirmos estabelecer uma ponte entre ele (planejamento estratégico situacional) e o Orçamento Participativo podemos avançar na reflexão da cidade como totalidade e na construção de novos valores, na consolidação de um campo democrático-popular que possa alimentar o sonho de construção de uma sociedade mais justa, igualitária (RODRIGUES, 2002, p.8 apud FARIAS, 2004, p.86).

¹¹¹ SILVA, Sebastião Carlos de Aquino. Participação no orçamento da gestão municipal de 1997 a 2000 em Belém do Pará: Democratização das relações entre governantes e governados Tese de Doutorado Serviço Social UFRJ 2006..

¹¹² MARTINS, 2000, p.73. (Maiores detalhes Planejamento Situacional ver MATUS, Carlos. Adeus Senhor Presidente governantes e governados. Ed. Fundap. 1997 SP).

Importante ressaltar que as mudanças operadas no OP e a inserção do Congresso da Cidade, nos seus quatro primeiros anos de administração, não livraram tais iniciativas de determinados vícios, como por exemplo a limitação do Orçamento Participativo em pensar a cidade de maneira fragmentada, não esquecendo de mencionar as disputas pelos recursos dentro do próprio governo. Como ressalta SILVA AQUINO (2006) sobre a Participação no Orçamento da Gestão Municipal de 1997 a 2000, em Belém, “aconteciam muitos embates e lutas na Câmara de Vereadores, entre vereadores e segmentos de classe participantes do OP, onde, nas sessões em que vereadores faziam emendas ao orçamento, votavam e aprovavam Orçamento do Programa Anual-OPA¹¹³ do município. Impasses e problemas surgiam no percurso da votação e da aprovação dos recursos orçados nas obras do plano de investimento, quando grupos políticos e segmentos da população participante do OP chegavam, eventualmente, a entrar até mesmo em luta corporal, tanto nas assembléias do orçamento participativo quanto na Câmara municipal”¹¹⁴.

Vale também destacar que essas mudanças no cenário da participação popular em Belém não foram mérito somente da vontade política do executivo municipal. Elas também decorreram do acúmulo de lutas sociais travadas no cenário urbano da cidade, da experiência do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU) e das lutas da Comissão de Bairros de Belém (CBB), da Federação Metropolitana de Centros Comunitários e da Associação de Moradores (FEMECAM) em torno do Plano Diretor Municipal e da Bacia do Una (FARIAS,2004,p.86).

Dentro das marcas de Governo do prefeito Edmilson Rodrigues na área de política urbana voltada às baixadas de Belém destacam-se: o Programa “Sanear Belém”, que serviu de incentivo para o Projeto do Tucunduba/Riacho Doce. Segundo MARTINS (2000, p.36), a marca envolvia aspectos relativos à drenagem e ao controle de alagamentos, à produção e distribuição de água potável, ao afastamento de esgoto sanitário, à coleta e destinação do lixo e ao aterramento e revestimento de vias.

¹¹³ “Era o plano de investimento do orçamento participativo, com as propostas de demandas anuais, os segmentos da população participantes das assembléias do orçamento e os grupos políticos vinculados aos partidos políticos que acompanhavam o trâmite na Câmara de vereadores”.

¹¹⁴ Entrevista realizada por SILVA AQUINO a Raimunda Negrão da Silva, delegada do OP pelo Distrito Administrativo de Bengui (DABEN) e conselheira pela temática “controle social” 17 março de 2004. Ariosvaldo Cordeiro Soares Conselheiro do Distrito Administrativo de Sacramento (DASAC) 19 abril 2004 e Veloso Santos Aquino, Delegado e conselheiro pelo Distrito de Sacramento, 28 março 2004 (SILVA AQUINO. 2004 , p.86).

O Projeto Tucunduba (1997) e o Plano de Desenvolvimento Local no Riacho-PDL(2001), conforme indicação anterior, foi um projeto articulado com ações de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Belém (PMB), financiado pelo Programa Habitar Brasil-BID e contrapartida local que tinha como previsão terminar em 2004. No entanto, com a mudança de governo, ocorreram entraves políticos e paralisação das obras, prejudicando muitos moradores à espera de habitação adequada.

A implementação do Plano inicial nessas comunidades visava atender 1.537 famílias, sendo efetuada mediante o desenvolvimento de um projeto físico e de um projeto social. O Projeto físico abrangia a implantação de infraestrutura urbana como: drenagem pluvial, esgotamento sanitário, pavimentação, equipamentos urbanos e comunitários, estação de tratamento de esgoto e habitação. O seu valor total era de R\$ 10.312.295,00 (PMB, 2001).O projeto social visava o atendimento de 648 famílias e seria desenvolvido por meio do Programa Sócio-Ambiental das Localidades do Riacho Doce e Pantanal, definido como um “programa integrado voltado para o desenvolvimento de um processo pedagógico participativo junto à comunidade, visando o resgate da cidadania e a melhoria da qualidade de vida social e ambiental” (SANTOS, p.91).

Os recursos financeiros para a implementação do Plano foram assegurados pela PMB na ordem R\$ 1,65 milhão e por meio do Programa Habitar Brasil - BID (HBB) de R\$ 10,89 milhões captados junto a SEDU/PR (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República), na ação de Melhoria das Condições Habitacionais de Infraestrutura e de Saneamento Básico¹¹⁵. Este contrato formalizou a obediência às diretrizes e ações que o Plano deveria seguir, não só aquelas relacionadas à aplicação dos recursos financeiros advindos do BID, como aquelas relativas à formulação, implementação e avaliação previstas no manual de orientação do Programa HBB contidas no Regulamento Operacional. O programa HBB, através do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), busca contribuir para elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda que residam em aglomerados subnormais (favelas, mocambos, palafitas, baixadas e cortiços, entre outros), localizados nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, capitais de estados, etc, e que estejam ocupadas há mais de cinco anos; contendo, no mínimo, 60% das famílias com renda de até três salários mínimos ou que seja considerada área de risco ou

¹¹⁵ Informações baseada no documento do banco de dados virtual de projetos e leis, políticas públicas e programas de governo do PT.<http://www.pt.org.br> acessado 9/09/2009.

legalmente protegida. Além disso, visa também fortalecer as condições administrativas e institucionais dos municípios para capacitá-los a atuar no controle e recuperação desses núcleos e adotar medidas para evitar novas ocorrências dessas características de aglomerados (BID, 2000).

Segundo SANTOS (2007, p.98),

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

Com isso, apesar do Projeto Tucunduba e PDL-Riacho Doce ter sido concebido e estruturado a partir dos princípios e diretrizes de uma gestão municipal que prega o desenvolvimento local, a participação popular e a organização comunitária; conhecimento e reconhecimento das identidades socioculturais, a regularização fundiária, etc, e defendendo a concretização de uma concepção de planejamento urbano de viés participativo, contrário aos modelos hegemonzados pelas elites dominantes, não se pode perder de vista o fato de que a PMB, por ter assinado o contrato de repasse e cooperação financeira junto ao Programa HBB, teve que acatar e seguir o seu manual de orientações do referido programa. Esse manual, apresentado pelo BID (em ANEXO), documento integrante do Programa HBB, é destinado às equipes técnicas responsáveis pelo planejamento e formulação de ações, e visa esclarecer especificidades técnicas para possibilitar o *enquadramento* dessas equipes às diretrizes do programa e à contratação de recursos para financiar a execução de ações, obras e serviços por ele preconizados, conforme o seu Regulamento Operacional (SANTOS, 2007, p.98). Além disso, objetiva a elaboração, o desenvolvimento e a implantação de projetos integrados de urbanização de assentamentos que compreendessem a regulação fundiária, execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e ações de recuperação ambiental, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade em todas as etapas de elaboração, implementação e pós-execução (BID, 2000).

Visando atender ao principal objetivo desta dissertação, ou seja, verificar possíveis convergências e/ou divergências entre as políticas voltadas para a habitação social nas metrópoles aqui estudadas e administradas por distintas filiações político-partidárias, é a seguir realizada a análise e reflexão comparativa entre os programas e projetos de habitação

social, ambos financiados pelo BID, o programa Favela-Bairro e o Projeto Tucunduba. O ferramental metodológico aqui utilizado está baseado nas dimensões de análise que constam como referência metodológica, isto é, a dimensão político-institucional, bem como os respectivos planos de governo municipal, visando encontrar possíveis semelhanças e identificações, ainda que um pouco diferenciadas, quanto à forma de arranjos espaciais da densidade construtiva das áreas consolidadas ou adensadas e de visibilidades como marcas de governo em cada programa de gestão municipal nas metrópoles em pesquisa¹¹⁶.

Dentro da *Dimensão Político-Institucional*: busca reconhecer o contexto político no qual emerge o programa e os projetos, e analisar a formação de possíveis coalizões políticas durante a implementação destes; investiga os processos decisórios, os atores e os modos de implementação do programa (formação de parcerias,), assim como as disputas políticas, econômicas e simbólicas nas escalas regional e nacional.

A) Dimensão Político-Institucional: Gestão César Maia 1993-1996, 2001-2004:

Com a redemocratização do país, acontece na metrópole carioca a difusão de movimentos associativos com fins diversos - resistência a consequências da inadimplência junto ao Sistema Financeiro da Habitação, regularização fundiária e suprimento de carências urbanas. Tais processos de organização e reivindicação contribuíram com propostas para a Assembléia Nacional Constituinte de 1988, trazendo para a agenda política do estado e da cidade o enfrentamento das condições urbanas, assim como nova concepção para a administração pública.

Desse quadro, emergem como forças políticas emblemáticas as figuras de Anthony Garotinho (que seria posteriormente sucedido no executivo estadual por sua esposa, Rosinha Matheus), e de César Maia que, em 1992, se elege prefeito da cidade do Rio de Janeiro, derrotando a candidata do Partido dos Trabalhadores, Benedita da Silva.

No plano municipal, César Maia inicia sua primeira gestão em 1992 (continuada, entre 1996 e 2000, pelo arquiteto Luiz Paulo Conde, que havia sido seu Secretário de Urbanismo durante seu primeiro mandato).

¹¹⁶ Fonte: BIENENSTEIN, G; SÁNCHEZ, F. **Estudo de caso:** Jogos Pan-americanos 2007 - Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa "*Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano: o que se pode aprender com a experiência brasileira?*" apresentado ao Lincoln Institute of Land Policy, maio 2006. Rio de Janeiro: IPPUR, 2006.

Utilizando-se de agressivas estratégias de marketing e das oportunidades oferecidas no âmbito mundial para processos de valorização na cidade, César Maia instaura um modo de governo baseado em grandes e emblemáticas intervenções ou projetos na malha urbana (Favela-Bairro, objeto dessa dissertação, Rio-Cidade, Museu *Guggenheim*, entre outras), e na substituição das dinâmicas e processos de planejamento através da qual surgem novos modelos de gerir a cidade, especialmente a partir de experiências inovadoras vindas de fora¹¹⁷.

Desse modo, ao assumir o comando do executivo municipal carioca, César Maia inicia sua administração preenchendo um vazio de projetos para a cidade (cf. BIENENSTEIN & SÁNCHEZ, 2006), articulando suas iniciativas com as tendências internacionais de gestão e planejamento urbano, notadamente as que foram levadas a cabo na Europa. Tal movimento se consubstanciou numa agenda dita modernizadora que, dentre outros aspectos, visava estabelecer uma imagem positiva de seu governo que possibilitasse, no futuro, uma possível sucessão de mandato.

Uma das primeiras repercussões dos novos tempos e rumos da recém-eleita administração foi a desarticulação da equipe técnica responsável pela coordenação do Plano Diretor, dando início ao processo de reforma e adequação político-administrativa dos quadros técnicos a novas competências e funções do município. Para enfrentar os problemas diários da cidade, tais como violência, invasões e mendicância, a administração propôs recuperar os espaços públicos como eixos principais de sua gestão¹¹⁸.

Dentro desta visão as ações governamentais relativas ao planejamento e à gestão do uso do solo passam a ser orientadas por três diretrizes: “*o estabelecimento da ordem urbana e a devolução dos espaços públicos; o disciplinamento do acesso ao solo urbano; e o desenvolvimento da identidade da cidade e da sensação de pertencimento*”.

Conforme indicação anterior, em seu plano de governo utilizou largamente estratégias de marketing, inserindo um modo peculiar de governar baseado em grandes e emblemáticas intervenções ou projetos na malha urbana. Além disso, implementou o Plano Estratégico para a cidade, assessorado por empresários e associações patronais que ocupavam a cena política, o que, em muitos momentos, reforçou a despolitização e a exclusão da questão urbana para os excluídos.

¹¹⁷ Barcelona constituiu um modelo emblemático desse processo.

¹¹⁸ BIENENSTEIN, Glauco. 2000, p.160.

Marca importante do seu primeiro mandato, conforme já apontado, foi a criação do Grupo Executivo de Programas Especiais de Trabalho de Assentamentos Populares (GEAP), órgão específico para a política habitacional que, em 1994, transformou-se na Secretaria Municipal de Habitação. Importante registrar que a experiência dos técnicos responsáveis pelos programas de infraestrutura urbana em áreas já ocupadas facilitou, em alguns momentos, o desenvolvimento do Programa Favela Bairro.

Dessa forma, o Rio de Janeiro assiste a emergência de novos atores públicos e privados, assim como agências internacionais (multilaterais) tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que, ao longo da história brasileira, tem incorporado no destino das cidades programas de financiamento nas práticas de planejar e produzir o espaço urbano.

No plano das articulações e/ou disputas, apresenta registros de manifestações de apoio ao empreendedorismo e, notadamente, programas integrados de urbanização nas áreas degradadas, procurando racionalizar o modo de produção dos espaços produzidos com parcerias público-privadas, reafirmando o processo de globalização em seu contexto histórico contemporâneo.

Com relação ao Programa Favela Bairro, houve grande impacto publicitário pelo número de favelas envolvidas e na escala de ação com o propósito de melhorar as condições de vida da população. Dessa forma, destaca-se como positiva a visibilidade da urbanização ao cidadão e ao direito de endereço. Por outro lado, segundo pesquisas realizadas por CARDOSO (2002), o processo de escolha e hierarquização da intervenção parece ser mais uma estratégia de marketing do que uma definição calcada em diagnóstico das necessidades, o que implicou que as favelas atendidas pelo programa não fossem as mais carentes, mas sim aquelas que já vinham sendo objeto de intervenção em programas anteriores. Em relação à participação popular, observou-se pouca atuação por parte dos moradores e mínimo interesse dos técnicos, com indícios de constituírem-se as ações mais como prática de legitimação do que de democratização da política.

B) Dimensão Político-Institucional Belém/PA – Gestão Edmilson Rodrigues 1997-2004

A renovação política de Belém foi oferecida pelo Partido dos Trabalhadores ao eleitorado através de outros aspectos, da inserção de sua proposta de governo relativa à efetiva participação popular na política, notadamente no orçamento municipal. Também constando do programa de governo, havia a proposta de execução de obras nas áreas de baixada,

especialmente naquelas onde havia carência de infraestrutura. Tal iniciativa serviu de ânimo para mudar os rumos das eleições previstas, já que essas áreas foram sempre deixadas de lado pelos governos anteriores.

A ideia da participação popular possibilitou vencer nas urnas os candidatos Ramiro Bentes (PFL) e Elcione Barbalho (PMDB), que faziam parte da hegemonia política no Estado há décadas.

Avalia-se que o comprometimento de Edmilson Rodrigues com a efetivação da participação popular, notadamente dos estratos mais baixos da classe trabalhadora, durante sua gestão municipal, foi de fundamental importância para sua vitória em 1997.

Em seu primeiro mandato, Edmilson Rodrigues (1997-2000) propôs operar uma ruptura com os padrões de desenvolvimento urbano das administrações anteriores, a partir da inversão de prioridades e por meio da implementação de mecanismos de controle social - usando o orçamento participativo e o congresso da cidade como instrumentos de ação na democratização da gestão pública.

Além disso, adotou uma política voltada para o desenvolvimento de suas ações de forma organizada em torno de grandes objetivos, metas de desenvolvimento, estabelecendo em seu plano de governo ações complementares e associadas, designadas “Marcas de Governo”. Tais marcas consistiam nos objetivos substantivos do Governo do Povo no processo de intervenção na cidade e de garantia de direitos e, no âmbito interno, articulação interinstitucional entre as diversas instituições municipais (cf. MARTINS, 2000, p.23).

Para operacionalização do princípio da participação popular, foram propostas as seguintes instâncias organizativas: deliberativa (OP); fiscalizadora (Comissão de Fiscalização e Acompanhamento das Obras – COFIS); instâncias co-responsáveis na implantação ou administração de investimentos e de monitoramento e avaliação das ações de governo (Conselhos Setoriais). Através do OP (instância deliberativa), os agentes sociais da cidade optavam pela alocação dos investimentos públicos, sendo que para cada projeto eleito pela comunidade era constituída uma COFIS (instância fiscalizadora), que acompanhava e fiscalizava a aplicação dos recursos financeiros empregados. Durante as várias assembleias do OP foram definidas as seis marcas de governo que englobavam objetivos, estratégias, metas ampliadas de desenvolvimento e ação, cuja implementação requeria ação conjunta de diversos setores de forma complementar e integrada.

A partir de 2000 a prática democrática é consolidada por meio de congressos Distritais, Temáticos e Setoriais (juventude, mulheres, homossexuais, portadores de necessidades especiais, índios e negros).

Dentro do desenho político de suas “Marcas” encontra-se o programa Sanear Belém, que direcionou obras e projetos de urbanização para as áreas das baixadas, conforme seu prometido na campanha eleitoral. Alguns projetos ganham importância, e como exemplo temos o Projeto Tucunduba, baseado em diretrizes de gestão de rios urbanos, financiado pelo Programa Habitar Brasil – BID, com contrapartida municipal, que tinha como objetivo revitalizar e recuperar a Bacia do Tucunduba, no qual inseriu em suas ações complementares o Plano de Desenvolvimento Local-PDL, na comunidade Riacho, com efetiva participação da população envolvida.

No processo do Projeto do Tucunduba/PDL a participação popular teve início com várias discussões para viabilização dos recursos por parte da Prefeitura Municipal de Belém, através do Orçamento Participativo, quando a comunidade mobilizou-se para sua aprovação. Posteriormente formou-se o Conselho de Controle e Participação Popular do Projeto Tucunduba/CCPP, composto através de reuniões com as lideranças, que se constituíam em eram delegados e conselheiros do Orçamento Participativo e representantes de entidades comunitárias. Após esse debate foi aprovado o regimento de composição do conselho e feitas reuniões para eleições de seus representantes, totalizando 60 membros. Compete ao Conselho de Controle e Participação Popular analisar, junto aos técnicos, os projetos básicos e executados, acompanhar e fiscalizar a execução da obra, além de fiscalizar se o padrão do material utilizado consta nas especificações do projeto.

Dentre os pontos positivos podemos citar a participação popular no que concerne ao Plano de Desenvolvimento Local-PDL, que avançou ao tentar fortalecer a consciência política dos moradores locais no processo de implementação do plano de organização e reestruturação espacial que envolveu as lideranças locais. Por outro lado a ação limitada em termos de construções de novas habitações se restringiu à infraestrutura e urbanização obedecendo ao receituário do BID, assim como o Programa Favela Bairro no Rio de Janeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agenda urbana atual induz tanto à produção de novos espaços quanto à constituição e legitimação de novas concepções e paradigmas sobre a gestão e o planejamento das cidades. Esta mútua dependência entre materialização e simbolização por meio de difusão discursiva de modelos de reestruturação urbana e de intervenções propriamente ditas, tais como o Programa Favela Bairro/RJ, e o Projeto Tucunduba-Belém, na década de 1990, parece delinear as possibilidades, no caso aqui estudado, de iniciativas voltadas à recuperação de áreas ocupadas e degradadas ou de renovação urbana propriamente dita, visando o enfrentamento da crise, empreendidas pelas diversas administrações municipais brasileiras. Neste sentido, conforme BIENENSTEIN (2005, p.9), tais iniciativas parecem apontar para o que se poderia chamar de “revolução simbólica”, que pode ser reconhecida através das “Marcas de Governo”, onde cada administração busca se inserir nas oportunidades (ou nichos) oferecidas pela dinâmica econômica e sociopolítica atual, seja atraindo os investidores estrangeiros e inserindo na cidade intervenções pontuais, seja procurando atenuar situações limite, especialmente aquelas enfrentadas pelas classes menos favorecidas.

Ainda conforme BIENENSTEIN (2005), nestes tempos de modernização excludente, a luta simbólica para impor determinada visão de mundo associada a um “modelo” configura a atualidade e a urgência do debate político e ideológico sobre os destinos da cidade, especialmente para aqueles engajados em uma perspectiva inclusiva democrática.

Buscando concluir esta reflexão, ou seja, um estudo comparativo acerca dos projetos (Favela-Bairro e Tucunduba) e planos de governos aqui analisados, apresenta-se a seguir o resumo da matriz comparativa das principais conclusões a que se chegou através deste trabalho.

Matriz comparativa para reflexão dos pontos de convergências e divergências das administrações municipais

QUADRO 1 - RESUMO DA MATRIZ COMPARATIVA

| DIMENSÃO POLITICA – INSTITUCIONAL | |
|--|---|
| Gestão Municipal | |
| RIO DE JANEIRO: 1993,1996-2000,2004 | BELÉM: 1997, 2000.-2001,2004 |
| <ul style="list-style-type: none"> Modelo de gestão: referencia no City Marketing, do “empreendedorismo” e do planejamento estratégico voltados a produzir e a divulgar condições urbanas adequadas às demandas da iniciativa privada. Plano de Governo: preconizava estabelecer relações de intercambio, negociação e colaboração, através dos diversos segmentos da sociedade, concentrando na estratégia da parceria público-privada. Porém as grandes transformações de recuperação e embelezamento dos espaços públicos engendradas pelo governo acabaram ficando comprometidas com o processo de empresariamento do espaço urbano e com o setor turístico da cidade. Gestão municipal incorpora a técnica de gestão empresarial às políticas urbanas, buscando investimentos privados através da competitividade no consumo de lugares na cidade, que se alteram para se adequar ao processo da globalização. Instrumentos utilizados: parcerias público - privadas. Recursos estratégicos: intervenções pontuais para que a cidade incorpore o processo da competitividade sob o discurso da ordem e da remodelação dos espaços públicos. Objetivo: desenvolvimento econômico com as instituições de parcerias público-privadas | <ul style="list-style-type: none"> Modelo de gestão: administração democrática e popular. Plano de governo: planejamento estratégico participativo enfatiza o exercício do processo gerencial entre a administração municipal superior com a co-gestão da representatividade da comunidade. Gestão municipal que fundamenta o seu plano de governo através da metodologia do Planejamento Estratégico Situacional. Instrumentos utilizados: conferências, seminários e oficinas de trabalho. Recursos estratégicos: orçamento participativo, congresso da cidade, atribuindo poder de decisão à sociedade a serem aplicados em projetos denominados de Marcas de Governo. Objetivo: intervenção na cidade e garantia de direitos, articulação da participação popular junto às instituições municipais. |
| Marcas de governo no enfrentamento da questão da habitação | Marcas de governo no enfrentamento da questão da habitação |
| <ul style="list-style-type: none"> Programa de urbanização de favelas, destaque o Programa Favela Bairro. População atendida: aproximadamente 520 mil hab. Parceria: PCRJ, BID e CEF | <ul style="list-style-type: none"> Projetos de urbanização e infra-estrutura em áreas alagadas, destaque o Projeto Tucunduba. População atendida: aproximadamente 6.047 hab. Parceira: PMB, BID e CEF |

Pontos de similaridades nas administrações municipais

| RIO DE JANEIRO | BELÉM |
|--|-------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Projetos e programas financiados pelas agências multilaterais. • Os programas e projetos se concentraram na implantação de infraestrutura urbana, limitando a promoção de novas habitações. • Os programas e projetos seguem o modelo operacional regulamentado pelo BID, independente de suas filiações políticas partidárias. • Tendências à valorização dos espaços públicos, adequando a cidade às novas formas do modo de produção capitalista, mesmo tendo diferenças de ação no planejamento urbano da cidade. (RJ, ação empresarial, Belém, ação democrática e participativa). • Tentativa e esforços na construção participativa da sociedade civil. • Nas duas metrópoles já existiam projetos semelhantes de outras administrações, contribuindo de certa forma para as experiências do Favela Bairro e Tucunduba. | |

O que podemos tirar desta matriz é que, independente das orientações político-partidárias, os governos municipais na década de 1990 se voltam para a implementação de programas de urbanização, luta antiga do movimento popular e dos moradores de favela em áreas já ocupadas, de diferentes denominações: invasões, favelas, ocupações irregulares, etc. Ao que parece, tais iniciativas buscaram ultrapassar a fase de projetos pilotos e se desenvolveram através de programas mais abrangentes de urbanização. Neste contexto, percebe-se que as agências multilaterais propuseram a ampliação da escala de intervenção, e o governo federal, por meio do Programa Habitar Brasil-BID, exigiu que os municípios adotassem o Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS) e o Subprograma Desenvolvimento Institucional-DI, objetivando capacitar o município para estabelecer e implementar uma política habitacional e de urbanização de áreas ocupadas pelos estratos mais baixos da classe trabalhadora. Contudo, o que se pôde observar através da pesquisa é que tais determinações, seja das agências multilaterais, seja do governo federal, de certa maneira, incentivaram a adoção desse tipo de ação pelos gestores locais independentemente das suas respectivas filiações político-partidárias. Desse modo, apesar das diferenças intrínsecas de seus conteúdos programáticos e práticas políticas, observa-se alguma

convergência na formatação e implementação de políticas e programas voltados à habitação e à urbanização dos grupos sociais excluídos quando segue a Regulamentação Operacional Do BID, embora seja importante ressaltar que tal constatação não invalida o esforço que a gestão do ex-prefeito Edmilson Rodrigues, então filiado ao Partido dos Trabalhadores, buscou efetivar durante seus anos à frente do executivo municipal belenense. Tal esforço, vale destacar, inclusive serviu de modelo para a implantação do processo de conferência das cidades no início do governo do Sr. Luis Inácio Lula da Silva.

Considera-se observar que ações em áreas com carência de infraestrutura promovem melhorias das condições ambientais e, possivelmente, na qualidade de vida dos seus moradores. Entretanto, é mister salientar que, muitas vezes, tais ações se consolidam sem equacionar os problemas ambientais e fundiários. Vale também ressaltar que, dentro das novas perspectivas da política habitacional nas regiões metropolitanas desenvolvidas, nota-se que as experiências implementadas no Rio de Janeiro, com o Programa Favela Bairro, e em Belém, com o Projeto Tucunduba, foram estabelecidas normas da Agência Financiadora, no caso, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, que determinou alguns limites, especialmente no quesito provisões de novas habitações, uma vez que muitas ações se restringiram às proposições circunscritas a soluções de infraestrutura urbana (saneamento básico), o que, neste caso, exigiriam consideráveis volumes de recursos de órgãos de níveis federal, estadual e municipal propriamente ditos para construção e financiamento de moradias adequadas.

Finaliza-se esta dissertação indicando três possíveis linhas de trabalho que poderão complementar as indagações que aqui se tentou responder. São elas:

- Aprofundar o estudo através da comparação do quanto cada um dos projetos analisados reforçou, efetivamente, a conscientização da população enquanto importante sujeito social na luta por melhores condições de habitação e urbanização. Desse modo, seria priorizada e aprofundada a análise dos processos de participação e controle social instaurados por cada uma das administrações estudadas durante a implementação de seus respectivos programas de políticas e habitacionais;
- Aprofundar o quesito relativo ao desenvolvimento institucional, notadamente nos setores responsáveis pela implementação de programas habitacionais, checando se

houve avanços e quais foram eles, assim como se os mesmos tiveram continuidade nas administrações posteriores às que foram aqui analisadas;

- Verificar como se tem se dado o desenho, assim como a implementação das políticas e programas relacionados à habitação e à urbanização de áreas ocupadas por grupos sociais excluídos nas atuais administrações do Partido dos Trabalhadores, buscando compará-las às que têm sido levadas a cabo pelas gestões do “Democratas”, procurando com isso, atualizar a pesquisa que originou esta dissertação.

REFERENCIAS

ARANTES, Otília, VAINER Carlos, MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único. Petrópolis*. Editoras Vozes, 2000.

ARAÚJO, Rosane Lopes de. *O Planejamento Urbano e a Norma de Uso e Ocupação do Solo – A Cidade do Rio de Janeiro na Década De 1990*. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Dissertação de Mestrado IPPUR/UFRJ. 2003

AQUINO, Sebastião Carlos Silva e. *Participação no Orçamento da Gestão Municipal de 1997 a 2000 em Belém do Pará: Democratização das Relações entre Governantes e Governado*. Programa de Pós-graduação em Serviço Social- Tese de Doutorado, UFRJ. RJ 2006.

BARBOSA, Maria José de. *Estudo de Caso: Tucunduba Urbanização, Gestão de Rios Urbanos-Belém/PA*. Versão condensada.

BIENENSTEIN, Glauco. *Espaços Metropolitanos em Tempos de Globalização: Um estudo de Caso do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, IPPUR/UFRJ, 2000.

_____. *Desafios da Gestão Contemporânea das Cidades: Apontamentos. II - Encontro Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida - O desafio para as cidades no século XXI*. Belém-PA, 2001.

_____. BIENENSTEIN et. all. *GRANDES PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: O QUE SE PODE APRENDER COM A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA?* Convênio LILP/IPPUR-UFRJ. Coordenação: VAINER, Carlos B. (IPPUR-UFRJ) SÁNCHEZ, Fernanda (EAU-UFF). *ESTUDO DE CASO: JOGOS PAN-AMERICANOS DE 2007, RIO DE JANEIRO*, 2006.

_____. *Globalização e MetrÓpole - A Relação entre as Escalas Global e Local: O Rio de Janeiro*. In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2001, pp. 73-84.

BIENENSTEIN, Regina. *Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processo de Regularização Fundiária*. Tese de Doutorado. FAU-USP. 2001

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil*. Análise Social. V.XXXIX. (127) 1994.

BOTEGA, Leonardo Rocha. *De Vargas a Collor: Urbanização e Política habitacional no Brasil*. Revista Espaço Plural. Ano VIII. Nº 17. 2º Semestre. 2007. p-66-72.

BOTELHO, Adriano. *A produção do Espaço e o Empresariamento Urbano: O caso de Barcelona e seu Fórum das Culturas*. Revista Geosp-Espaço e Tempo, São Paulo, nº 16, 111-124, 2004.

BURGOS, Marcelo. *Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*. In. Um Século de Favela. Rio de Janeiro: FGV. 1999.

CARDOSO, Adauto Lucio. *O Programa Favela-Bairro-Uma Avaliação*. Anais do seminário de avaliação de projetos IPT. 2002.

CARDOSO, Adauto Lucio, Moreira, Tomás Antônio. *Balanço da Política Municipal de habitação 2001-2003*. PUC/SP. PÓLIS. 2004.

_____ et. Alli. *A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro*. Coleção Habitare. cap.8.2007.

CARDOSO, Lucio Adauto. (Coord.). *Coleção Habitare-Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras. Cap.5 e 6. A questão habitacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Belém*. 2007.

CHESNAIS, François. (coordenação). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998.

COMPANS, Rose. *Intervenção de Recuperação de Zonas Urbanas Centrais: Experiências Nacionais e Internacionais*. IPPUR, UFRJ, 2002.

CARMO, Edgar Candido. *A Política Habitacional no Brasil Pós Plano Real (1995-2002) Diretriz, Princípios, Produção e Financiamento: Uma análise entrada na atuação da Caixa Econômica Federal*. Tese de doutorado. Economia Aplicada. Unicamp-2006.

CASTELLS, Manuel. *A questão da urbana*. Ed. Paz e terra. V.48.2006.

CONDE, Luiz Paulo; MAGALHÃES, Sergio. *Favela Bairro: Outra história da cidade do Rio de Janeiro*. Ed. Vivereidades. Agosto 2004.

CONFLITOS URBANO-AMBIENTAIS EM CAPITAIS AMAZÔNICAS: Boa Vista, Belém e Manaus. COHRE. 2006, p.26-31

CORREIA, Guimarães Fernanda. *Programa Favela-Bairro e Exclusão*. Dissertação de mestrado. Ciências Políticas-UFRJ. 2003.

DENALD, Rosana. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese de doutorado. FAU USP. 2003

ENGELS, F. *O Problema da Habitação*. Trad. Antônio Pescado Lisboa. Ed. Estampa 1975.

ENGELS, F. In: *A Situação da classe trabalhadora na Inglaterra (1846)*. Ed. Afrontamento. Porto 1975.

FARIAS Rosa Sulaine Silva. *Planejamento e Gestão Participativa em Belém-PA: O Congresso da Cidade (2001-2004)*. Dissertação de Mestrado. PROPUR-UFRS. 2004.

FERREIRA, R. *Plano Diretor e Plano Estratégico do Rio de Janeiro: Gestão democrática ou gestão estratégica?* Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado IPPUR/IFRJ-RJ 2000.

FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

HARVEY, David. *Do gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Revista espaço e debate. n°39, XVI 1996.

IUNG. M. *A participação social e as políticas públicas: o exemplo do PROSANEAR-RJ*. Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ-RJ 2003.

- GEMAQUE SOUZA, Charles. *O Plano de Desenvolvimento Local no Tucunduba: Uma experiência de gestão urbana reformista na Amazônia*. Novos cadernos do NAEA. V.10. Nº 01, p.101-118, jun.2007.
- GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques, FERNADES, Lenise Lima. *O Programa Birrinho nas Favelas da Praia da Rosa e Sapucaia (RJ)*. Revista estudos Avançados. 23(66), 2009.
- GOMES, Rita de Cássia da Conceição. *Política Habitacional e Urbanização no Brasil*. Revista Scripta Nova. Vol. VII. Nº VII 146. UFRN. 2003.
- JUNIOR, Luis Régis Coli Silva. *O Programa Favela-Bairro e as Políticas Habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Dissertação de mestrado. IPPUR/UFRJ. RJ 2006
- LIMA. Erich Celso de Macedo. *Políticas Federais e Habitação no Brasil (1930-2005) Marcos Históricos e Institucionais*. Dissertação de Mestrado. FAU-DEHA. UFAL.2007
- LUNGO “As cidades e a globalização, a partir da América Central e do Caribe”, In: Espaço & Debates, nº 39, 1996, pp. 23-31.
- LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo. Marins Fonseca. 1981.
- MARICATO, Ermínia. *Indústria da Construção e Política Habitacional*. Tese de Doutorado. FAU-USP.1983.
- _____. *Habitação e as Políticas Fundiárias, Urbana e Ambiental*. Brasília, PNUD e Ministério das Relações Exteriores, 1995.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática - Belém - 1997-2000: Desenhando a cidade do terceiro milênio*. São Paulo. Polis, 2000.
- NEGRÃO, Marcília Regina Gama. *A contribuição dos Programas Oficiais para a Consolidação Sócio-Espacial de Assentamentos Informais. Uma avaliação do Plano de Desenvolvimento Local no Assentamento do Riacho Doce e Pantanal - Belém/PA*. Programa Pós-graduação em Engenharia Civil. Dissertação de Mestrado. UFPA. 2007.
- O RIO DE JANEIRO E O FAVELA-BAIRRO: *Coleção Estudos da Cidade*. Rio Estudos nº120. Setembro – 2003.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal. *Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no Eixo Norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico urbano e social para o município de Belo Horizonte*. 2009
- Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (versão resumida) Rio de Janeiro: *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio*, Janeiro de 1996.
- PINHEIRO, Andréia. PARACAMPO, Maria Vitória. et all. *A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém*. Coleção Habitare. Cap.5.2007
- RIBEIRO, L.C.; LAGO, L. & DAVIDOVICH, F. (orgs). *Projeto Plano de Avaliação do Programa Favela-Bairro (Relatório Final)* Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/ IPPUR/UFRJ.
- PRÉTECEILLE, E. “Cidades Globais e Segmentação Social”. In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Luiz César de

Queiroz Ribeiro, Orlando Alves dos Santos Júnior (organizadores). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994

PROGRAMA HABITAR - BRASIL / BID REGULAMENTO OPERACIONAL - maio de 2004. Disponível:

RIBEIRO, Ana Clara T. *Urbanização Sem Urbanidade: um Cenário de incertezas*. In: *Urbanidade e Vida Metropolitana*. Rio de Janeiro: JORBRAN – Livraria e Editora, 1996, pp. 77-117.

RIO CIDADE: *O Urbanismo de Volta às Ruas*. IPLANRIO – Rio de Janeiro: Mauad, 1996.

RUBEN, George Oliver. *A Cidade como Categoria Sociológica*. In: *Urbanização e Mudança Social no Brasil* Cidade. Vozes, 1982.

SÁ, Maria Elvira Rocha de. COSTA, Solange Maria Gayoso da. *Intervenções Públicas Municipais e Desenvolvimento Local: Experiência de Extensão Universitária em Belém, PA*. Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária. Belo Horizonte. 2004.

SÁNCHEZ, Fernanda E. & BIENENSTEIN, Glauco. “O ‘CAMINHO NIEMEYER’ Como Projeto Estratégico: gestão, produção do espaço e reconversão da imagem de Niterói”. In: *Anais do X Encontro Nacional da ANPUR*, Belo Horizonte, 2003 (no prelo).

SÁNCHEZ, Fernanda. *Cidade Espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

SANTOS, Cleidiane de Oliveira Sena de. *Planejamento Urbano no Brasil e a intervenção Urbanística no Igarapé Tucunduba em Belém/PA –1997/2004*. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Dissertação de Mestrado 2007.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *POLITICA NACIONAL DE HABITAÇÃO/BRASIL*.2004. Disponível <http://www.cidades.gov.br/secretaria> de habitação Acessado em 11/11/2009.

SEDU-PR (2001). *Política Municipal de Habitação – orientações para a formulação e implementação*:In Cadernos do Programa Habitar Brasil-BID. IPPUR/UFRJ-FASE. vol. 1.2001

SOUZA, Ticiane Ribeiro. *Ocupações de edifícios públicos - Monografia*. EAU. UFF. 2006.

SILVA, Éder Roberto da. *O Movimento Nacional Pela Reforma Urbana. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil*. Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana. UFSCs. 2003

TRINDADE Jr. Saint Clair Cordeiro et. all. (org.) *Belém a cidade e o rio na Amazônia*. Ed. UFPA 2005.

_____. *Produção do Espaço e Uso do Solo Urbano em Belém. Dissertação mestrado/NAEA*. UFPA. 1997.

VAINER, Carlos B. *Os Liberais Também Fazem Planejamento Urbano?* In: Proposta, ano 24, junho de 1996, nº 69, pp.28-34.

VALLADARES, L. (Coord.) *Passa-se uma casa: Análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zaha. 1978.

_____ *Repensando a Habitação no Brasil*. Zahar. Edit. Rio de Janeiro, 1983.

VILLAÇA, Flávio. Uma Contribuição para historia do Planejamento Urbano no Brasil. In: Déak, Csaba, SHIFFFER, Sueli Ramos (orgs). *O Processo de Urbanização no Brasil*. Edusp. 2004

SITES VISITADOS

http://www1.caixa.gov.br/.../imprensa_release.asp? Acessado 11/09/2008
<http://www.ufmg.br/congrext/Desen/Desen13.pdf> Acessado, 11/09/2008
http://www.semasa.sp.gov.br/Documentos/Publicar.../trabalho_110. Acessado. 04/07/2008
<http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico> Acessado 12/09/2009
<http://www.polis.org.br/> Acessado 23/09/2009
<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/73/146> Acessado 5/02/2009
http://www.ibam.org.br/publique/media/e_tucunduba.PDF Acessado. 12/07/2008
http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/.../colecao7/capitulo_16.pdf 12/07/2009
<http://www.geografia.fflch.usp.br/.../geousp/index.htm> Acessado 22/09/2009
<http://www.cidades.gov.br/...habitacao/.../Itapeccerica%20da%20Serra%20Avaliacao%20Pos%20Ocupacao.p>. Acessado. 12/08/2008
<http://www.anppas.org.br/encontro.../ta663-07032006-212720.doc> Acessado, 12/05/2009
<http://www.ub.es/geocrit/>
<http://www.pnud.org.br/home/> Acessado 28/05/2009
http://www.feth.ggf.br/Plano%20estrat%C3%A9gico.htm#_ftn1 Acessado 25/09/2009
http://servicos.capes.gov.br/arquivos/avaliacao/estudos/dados1/2006_Teses.pdf Acessado 12/07/2009
<http://ibdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000410077> Acessado 26/09/2009
http://www2.mre.gov.br/dai/b_habitat_01_3229.htm Acessado 26/06/2009
<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/hbb/biblioteca/normativos-do-programa-hbb/1-2%20-RegulamentoOperacional.pdf> Acessado 06/12/2009

ANEXOS

PROGRAMA HABITAR BRASIL BID-REGULAMENTO OPERACIONAL

I. OBJETIVO GERAL¹¹⁹

- a) contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas com renda mensal de até 3 salários mínimos, que residem em assentamentos subnormais, localizados em Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de Estados;
- b) estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, inclusive as institucionais, que os originam; e
- c) aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país.

Objetivos específicos do Programa Habitar Brasil BID - visa o desenvolvimento de ações por meio da implementação dos seguintes componentes:

- a) Desenvolvimento Institucional – visa ampliar e modernizar a capacidade institucional dos Municípios (DI de Municípios) e do Ministério das Cidades (DI MCIDADES), para atuar na melhoria das condições habitacionais da população, com foco especial nas famílias de baixa renda;
- b) Melhoramento de Bairros – visa a inclusão social de famílias que habitam assentamentos precários, por meio da execução de ações integradas de desenvolvimento comunitário e urbanização dos assentamentos.

A operacionalização do Desenvolvimento Institucional de Municípios e do Melhoramento de Bairros será realizada junto a Municípios e Unidades da Federação por intermédio de dois subprogramas:

- Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) de Municípios; e

¹¹⁹ Disponível: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/hbb/biblioteca/normativos-do-programa-hbb/1-2%20-RegulamentoOperacional.pdf>

- Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS)

O Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), objetiva atender às necessidades habitacionais das famílias situadas nos extratos de mais baixa renda enquanto o Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) de Municípios prever construir ou reforçar a capacidade de atuação das administrações dos municípios onde estão concentradas aquelas carências.

O Programa Habitar Brasil-BID, assegurará apoio financeiro a Municípios e Unidades da Federação para execução desses subprogramas, observadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras da União.

O programa é realizado com os recursos previstos no Contrato de Empréstimo nº 1126 OC/BR, firmado entre a União Federal e o BID. Tem como Órgão Gestor o Ministério das Cidades, sendo a Caixa Econômica Federal - CEF o agente financeiro, técnico e operacional e responsável pela implementação do Programa. Os projetos contratados com municípios localizados em centros regionais, segundo a classificação do IPEA, serão aceitos no Programa, desde que financiados apenas com recursos da União, como contrapartida local.

Como condição básica para seu ingresso no Programa, o Município ou Distrito Federal deverá constituir a Unidade Executora do Município- UEM, a qual deverá contar, no mínimo, com profissionais cujo perfil técnico será definido pela Unidade e Coordenação de Programa-UCP. No caso de implementação de projetos de UAS através de Governos Estaduais, estes deverão, antes da assinatura do 1º contrato de UAS, ter constituído a Unidade Executora Estadual-UEE, observadas, quanto à equipe técnica, as mesmas exigências referidas a UEM (BRASIL,2004, p.13)

Previamente à assinatura do primeiro contrato de DI e de UAS, o Município ou Distrito Federal deverá apresentar e receber a aprovação do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS. Caso o Município ou Distrito Federal não tenha condições de apresentar o PEMAS em sua versão definitiva, poderá pleitear apoio financeiro do Programa para complementá-lo. Neste caso, o Município ou Distrito Federal deverá apresentar, no mínimo, a versão preliminar desse plano.

Na hipótese de apresentação de PEMAS preliminar, o Município ou Distrito Federal apenas terá acesso a seu 1º contrato de UAS após aprovação do PEMAS em sua versão definitiva.

A cada seis meses serão elaboradas avaliações do desenvolvimento dos contratos de DI no que diz respeito à qualidade dos trabalhos e atendimento dos prazos definidos. Sendo a avaliação positiva, o proponente se habilitará a um novo contrato de UAS, respeitando os limites operacionais deste Regulamento.

É pré-condição para a assinatura de cada novo contrato de repasse de DI e de UAS que o Município ou Distrito Federal esteja em dia com suas obrigações e compromissos relativamente à implementação das metas do PEMAS, atestado em parecer de avaliação da CAIXA o qual deverá ser referendado pela Unidade Coordenadora do Programa-UCP (PROGRAMA HABITAR-BRASIL-BID, maio, 2004, p.14)

Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios DI – Normas Gerais

O Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios está exclusivamente dirigido ao atendimento aos Municípios ou Distrito Federal participantes do Programa, devendo ser desenvolvido conforme especificações contidas no Manual de Orientações para Desenvolvimento Institucional dos Municípios.

Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS

O PEMAS define e estabelece o processo de implantação de ações específicas que o Município ou Distrito Federal se compromete a realizar durante a execução do Programa, para melhoras condições habitacionais das famílias de baixa renda. Com sua implantação, procura-se viabilizar uma maior oferta de habitações de baixo custo, regularizar os bairros subnormais, implantar estratégias de controle e desestímulo à criação de novos bairros subnormais e compatibilizar a expansão urbana com a proteção ambiental. O PEMAS conterà uma clara definição dos compromissos que serão por ele assumidos para a melhoria de sua atuação no setor habitacional e, em especial, a melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda.

Na hipótese de que o Estado seja o proponente para o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais, como previsto neste Regulamento, o PEMAS a ser desenvolvido será de responsabilidade do Município ou Distrito Federal onde se localiza a área objeto da intervenção proposta.

Nesses casos, o Estado deverá assinar Convênio com o Município, através do qual este expressa sua anuência para que o Estado possa assumir as ações relativas ao projeto de UAS e apoiá-lo no desenvolvimento desse Subprograma

Preparação do PEMAS

O PEMAS compreende um levantamento preliminar de dados sobre o setor habitacional e urbano do Município ou Distrito Federal, permitindo a elaboração de um diagnóstico da situação em que se encontra o Município ou Distrito Federal e a definição de um conjunto de objetivos específicos, metas e respectivos indicadores de aferição das ações a serem implementadas pelo Subprograma.

O processo de preparação do PEMAS deverá compreender os seguintes procedimentos:

- a) preenchimento do Roteiro para a Elaboração do Diagnóstico, com a coleta de dados e informações que servirão para apoiar a elaboração do Diagnóstico e a estruturação do banco de dados da UCP/HBB sobre o Subprograma;
- b) elaboração de Diagnóstico sobre a Capacidade Institucional do Município no Setor Urbano/Habitacional, com base nos dados e informações coletadas no Roteiro. Caso o Município ou Distrito Federal ainda não tenha desenvolvido estudos de hierarquização dos assentamentos subnormais, tais estudos deverão integrar o Diagnóstico, de forma a fundamentar a escolha dos assentamentos objeto de intervenção no Subprograma UAS.
- c) elaboração da Matriz, que tem por objetivo organizar as carências apontadas no Diagnóstico e estruturar o desenvolvimento das ações de Desenvolvimento Institucional serem implementadas pelo Município ou Distrito Federal, compreendendo 3 módulos básicos:
 - (i) Políticas e Programas;
 - (ii) Planejamento e Gestão, e
 - (iii) Regulação Urbanística.

Para cada módulo deverão ser listados os respectivos componentes, objetivos, metas e indicadores de aferição, e definidas tantas etapas quantas forem necessárias para cumprimento dos compromissos estabelecidos no Plano;

Para implementação do PEMAS serão definidas ações a serem desenvolvidas pelo Município ou Distrito Federal, que permitam o alcance dos objetivos e das metas definidas na

Matriz, especialmente aquelas para cuja execução o Município ou Distrito Federal necessita receber apoio financeiro do Programa.

De forma a possibilitar o correto desenvolvimento das ações, cada contratação terá por base um Termo Referência, onde conste, dentre outras informações, os objetivos, metodologia, especificações, preços e prazos de apresentação dos produtos a serem desenvolvidos ou entregues.

São financiáveis pelo Subprograma as seguintes ações:

- a) Elaboração e implementação de estudos e projetos, vinculados à elaboração do PEMAS e ao desenvolvimento de ações de desenvolvimento institucional do Município ou Distrito Federal na área habitacional e urbana;
- b) Capacitação de equipes técnicas, em especial nas áreas de: legislação, planejamento e gestão urbana/habitacional, cartografia, cadastro técnico, processamento de dados, fiscalização, gestão de sistemas informatizados, elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos, incluindo os de participação comunitária;
- c) Aquisição de bens e contratação de serviços, desde que plenamente justificados e necessários para viabilizar a implementação do PEMAS e para a criação ou modernização do setor da administração municipal responsável pela Política Habitacional e Urbana.

Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais -UAS – Normas gerais

Objetivo específico: Implantação, de forma coordenada, de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais que englobem as seguintes ações, obras e serviços:

- a) Terreno: objeto da intervenção, quando não se constituir em área de uso público, deverá ter seu valor atestado e verificada a sua titularidade, pela CAIXA. Será adotado o menor valor entre avaliação, compra/venda e desapropriação;
- b) Regularização fundiária: conjunto de ações técnicas e jurídicas, incluindo o cadastramento físico da ocupação e o projeto de regularização ou parcelamento, necessárias à outorga de direitos de uso ou de propriedade dos lotes ou unidades habitacionais aos beneficiários;
- c) Indenização de benfeitorias aos proprietários: em caso de remanejamento ou reassentamento, restrita a situações devidamente justificadas e tendo o seu valor limitado à avaliação de órgão competente, aceito pela CAIXA;
- d) Projetos e estudos preliminares: elaboração de todos os projetos e estudos que compõem o projeto integrado, limitado a 1,5% do valor de obras do projeto;

e) Alojamento provisório: edificação de instalações dotadas de condições de higiene e salubridade, destinada ao alojamento temporário de famílias que deverão ser relocadas, em decorrência da implantação do projeto;

f) Remanejamento / reassentamento de famílias: despesas com relocação de famílias;

g) Infraestrutura:

(i) abastecimento de água: construção, ampliação e recuperação de sistemas, redes de distribuição e as correspondentes ligações domiciliares. Nos casos em que seja necessário, obras de captação e adução;

(ii) esgotamento sanitário: construção, ampliação e recuperação das ligações domiciliares e das fossas domésticas. Quando não seja possível a ligação à rede principal, serão financiadas obras para tratar os esgotos;

(iii) drenagem pluvial: construção, ampliação e recuperação dos canais de drenagem, para o escoamento das águas pluviais e a proteção contra a erosão, deslizamento de terra e mitigação a jusante;

(iv) sistema viário: construção, ampliação, recuperação, pavimentação e obras complementares de calçadas, vielas e escadarias, pequenas pontes e sistemas de nomenclatura das ruas e casas. Dar-se-á prioridade às vias de acesso de locomoção coletiva e de veículos de serviço. Os padrões de pavimentação deverão ser definidos segundo as necessidades locais;

(v) iluminação pública: instalação, ampliação e recuperação dos sistemas de iluminação pública, incluindo os postes e acessórios necessários;

(vi) ligações intra domiciliares de eletricidade: execução de ligações domiciliares de energia elétrica;

(vii) coleta de resíduos sólidos: execução de soluções comunitárias de coleta de lixo, instalação de equipamentos de limpeza e recolhimento e construção de locais para guardar o equipamento;

(viii) contenção e estabilização de encostas e/ou de áreas: Construção de muros de contenção para os acessos e para proteger as instalações destinadas aos pedestres, drenagem para o controle de águas em zonas de declive acentuado, obras para conter a erosão e deslizamento de terras;

(ix) recuperação de áreas degradadas: destinadas a eliminar ou mitigar impactos ambientais negativos na área objeto de intervenção ou, no caso de remanejamento ou reassentamento de famílias, na área anteriormente ocupada evitando nova ocupação, tais como recomposição vegetal adequada, arborização, recuperação do solo e sua regulação, de onde foram retiradas famílias e/ou outras áreas do entorno do projeto. Tais ações deverão atender às necessidades indicadas na avaliação de impacto ambiental da área do projeto;

(x) obras especiais: as que decorrem de necessidades específicas das áreas elegíveis e que não sejam usuais nos projetos de urbanização em geral, tais como: adução, estações elevatórias, estações de tratamento de esgoto, diques, canais, ancoradouros, subestações, entre outras;

(xi) serviços privatizados: os serviços descritos nos incisos (i), (ii), e (x) somente serão financiados com recursos do programa aos Municípios ou Distrito Federal em que estes serviços foram privatizados, se o Município ou Distrito Federal apresentar Convênio ou Termo de Compromisso em que a concessionária se comprometa ao final da concessão, em devolver as redes instaladas em perfeitas condições de funcionamento;

h) Provisão de serviços sociais básicos: construção de postos de saúde, escolas de primeiro grau, centros comunitários, centros de assistência ao menor e outros equipamentos comunitários;

i) Unidade habitacional básica: habitação unifamiliar ou multifamiliar com área de até 32,00 m², contendo, basicamente, quarto, sala, banheiro e cozinha, construída pelo regime de empreitada, mutirão ou autoconstrução;

j) Cesta básica de materiais de construção: materiais destinados à construção, ampliação, melhoria ou conclusão da unidade habitacional básica, do módulo hidráulico ou do equipamento comunitário público, executados em regime de mutirão ou autoconstrução, podendo incluir remuneração do trabalho das famílias beneficiadas ou contratação de mão-de-obra especializada, como contrapartida do proponente;

k) Módulo hidráulico: construção utilizada para complementar as unidades habitacionais existentes, compreendendo banheiro, cozinha e tanque, com área de até 9,00 m²;

l) Recuperação habitacional: execução de obras de recuperação de imóvel que venha a ser objeto de demolição parcial por interferir com obras de infra-estrutura a serem implantadas, respeitado o limite da área total construída;

m) Melhoria habitacional: somente será elegível como consequência da intervenção no bairro e em situações de risco estrutural, ambiental ou de saúde. Será financiada a troca de telhados, revestimento para a prevenção de focos de infecção e execução de cimentado nos pisos;

n) Administração e gerenciamento: acompanhamento, supervisão e fiscalização do andamento das obras e serviços previstos no projeto integrado;

o) Trabalho de participação comunitária: conjunto de ações que visem promover à mobilização e organização comunitária, a educação sanitária e ambiental, a capacitação profissional e a implantação de atividades voltadas à geração de trabalho e renda para as famílias residentes na área do projeto.

Contrapartida dos Municípios e Unidades da Federal

No Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais, a contrapartida dos Municípios e Unidades da Federação terá a seguinte composição: a) Contrapartida mínima - equivalente à participação do Município/ Unidade da Federação, em cada projeto integrado, com os percentuais indicados abaixo, calculada sobre o valor total dos investimentos enquadrados nos limites do Programa e aportada em complementação ao repasse de recursos da União.

Os municípios incluídos no universo de atendimento do Programa foram classificados em grupos com base em faixas de precariedade dos domicílios e nível de renda da população. Os percentuais de contrapartida foram determinados segundo aqueles grupos de municípios, conforme indicado:

Classificação dos Grupos % de contrapartida

I Precariedade superior - renda inferior 5

II Precariedade inferior - renda inferior 10

III Precariedade superior - renda superior 15

IV Precariedade inferior - renda superior 20

No caso de contrapartida de responsabilidade do Estado, o percentual de contrapartida é definido para o Grupo em que se enquadre o Município onde o projeto será executado.

Os itens descritos a seguir serão, sempre, de responsabilidade do proponente:

(i) aquisição de terreno;

(ii) regularização fundiária;

(iii) indenização de benfeitorias;

(iv) projetos e estudos preliminares;

- (v) alojamento provisório, quando não reaproveitável;
- (vi) remanejamento / reassentamento de famílias;
- (vii) administração e gerenciamento de obras e serviços;
- (viii) ações de capacitação profissional e de geração de trabalho e renda para a comunidade; e
- (ix) impostos, taxas e contribuições devidas sobre obras e serviços contratados, vinculados ao Programa.(BRASIL-BID,2004,p.22)

Diante desta notas apontadas acima o projeto de habitação quando permite apenas um determinado tipo de construção impõe limites de conexão entre os projeto Desenvolvimento Institucional (DI) e o projeto de Urbanização (UAS), haja visto que o DI tem que se criar uma legislação específica para assentamentos especiais, e neste caso acaba gerando um vazio nas ações do projeto, e muitas vezes são interrompidos por falta de recursos, ou descontinuidade do mandato eleitoral, gerando conflitos entre os moradores da áreas a serem beneficiadas.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)