



## “POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA NA AMAZÔNIA”

**Maria Elvira Rocha de Sá**

Universidade Federal do Pará (UFPA)

**Edmilson Brito Rodrigues**

Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRAM)

**Jurandir Santos de Novaes**

Universidade Federal do Pará (UFPA)

**Sandra Helena Ribeiro Cruz**

Universidade Federal do Pará (UFPA)

**Welson de Sousa Cardoso**

Universidade Federal do Pará (UFPA)

### RESUMO

Pretendemos debater à luz de pesquisas em andamento, as repercussões da estratégia de desenvolvimento da Amazônia sobre a formulação de políticas públicas inseridas na estratégia do desenvolvimento regional, do planejamento e de uma política específica de habitação para a cidade de Belém, os desafios frente ao papel da Amazônia como um subespaço nacional fundamental para a viabilização de projetos de inserção do Brasil na estratégia de agentes hegemônicos externos em estreita aliança com agentes internos ao País. A partir dos anos 70 do século XX o Plano de Integração Nacional e os Planos de Desenvolvimento da Amazônia expressam a função estratégica que os governos militares atribuíam a esta região no

denominado processo de modernização do território brasileiro, que resultaram em Grandes Projetos originários de eventos seletivamente definidos para a instalação de bases técnicas (indústria automobilística desde o Plano de Metas, rodovias, projetos minero-metalúrgicos, projetos hidrelétricos, etc.) que intensificaram a circulação de pessoas e de mercadorias sob o argumento do atraso regional frente aos padrões de desenvolvimento estabelecidos. As repercussões de tal orientação são evidenciadas na desigualdade sócio-espacial produzida e/ou revelada pelo desmatamento descontrolado, pela apropriação privada das riquezas minerais, dos rios para a pesca industrial e produção energética, pela perpetuação do trabalho escravo, da grilagem de terras públicas e pelas aglomerações urbanas em que, a vida se instala sob um estado de degradação e de extrema injustiça social. Trata-se de um processo caracterizado pela fragilidade, ou mesmo pela carência de políticas públicas e de canais de interlocução entre Estado e sociedade. Identificam-se práticas em que os sujeitos sociais sob os quais recaem os efeitos de tal orientação não participam das decisões e na qual a instalação da base econômica se instala vinculada ao controle do poder de decisão política.



## POLÍTICA NORMATIVA DO ESTADO PARA O USO HEGEMÔNICO DO TERRITÓRIO: a Amazônia em questão

Edmilson Brito Rodrigues<sup>1</sup>

### RESUMO

A normalização do território vista como forma de “política pública” (estatal) é, via de regra no período contemporâneo, expressão do poder que os agentes hegemônicos têm de impor ao Estado sua racionalidade (a do capitalismo). O território usado entendido como espaço banal - espaço de todos e todo o espaço – é a categoria de análise que permite apreender, através dos usos que a normalização do território autoriza, o processo de constituição dinâmica do território. O subespaço amazônico do território brasileiro é o foco principal da análise presente.

**Palavras-chaves:** território, Amazônia, Estado, normalização.

### ABSTRACT

The standardization of the territory seen as form of "public policy" (State) is in the contemporary period, expression of the hegemonic power that the hegemonic social classes have to impose the state its rationale (of the capital). The territory used perceived as banal space - space for everyone and all the space - is a category of analysis to understand, through the use of the territory that standardization allows the dynamic formation process of the territory. The subspace Amazon of Brazil's territory is the main focus of this analysis.

**Keywords:** territory, Amazon, State, standardization

## 1 A AMAZÔNIA E OS USOS HEGEMÔNICOS DO TERRITÓRIO

Refletir sobre a Amazônia tem significado apreender as mais diversas formas de conflitos agrários, escravidão, assassinatos planejados de lideranças populares e indígenas,

<sup>1</sup> Arquiteto. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo NAEA/UFPa. Doutorando em Geografia pela USP. Professor da Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA – Pará. E-mail: edmilsonbritorodrigues@uol.com.br

crimes ecológicos e impunidade. Essas são facetas do uso do território<sup>2</sup> comandado pelos agentes hegemônicos representados por pecuaristas, empresas frigoríficas, madeireiras, corporações mineradoras, empresas de agronegócios e demais ramos do capital financeiro. Esses useiros oligarcas “modernos” comandam, no território usado, a perpetração das perversidades que caracterizam a globalização atual. Eles querem controle nenhum de suas atividades econômicas e de seus mecanismos contemporâneos de escravidão; querem a economia desregulada, direitos trabalhistas flexibilizados; lucro e taxa de exploração do trabalho máximos. Pode-se afirmar que o uso hegemônico do território, particularmente no subespaço amazônico, é uma espécie de vampirismo financeiro radical. Como em nenhuma parte do mundo submetem tão rico patrimônio natural e humano à dinâmica financeira. Para isso, buscam arrasar toda e qualquer forma de resistência que, todavia, afloram dos mais diversos lugares, inclusive daqueles mais rarefeitos, viscosos e opacos à racionalidade capitalista. A normalização do território dirigida pelo Estado em função da racionalidade hegemônica é uma forma de “política pública” eficaz para a lógica do lucro haja vista que torna o território dócil aos usos desses agentes hegemônicos e hostil a quem usa o território como bem social e não como bem econômico mercadológico.

Esses agentes comandam porque mandam; porque têm o poder de determinar a política a ser seguida por todas as instituições do Estado. Este faz que manda mas apenas obedece. Contra os interesses do território os poderes Executivo, legislativo e judiciário exercem função de agentes coadjuvantes das forças exógenas propulsoras dos eventos que autorizam a demolição de qualquer barreira que possa dificultar a tecnificação e a fluidez do território necessárias à acumulação ampliada do capital. Não pode haver limites ao processo de apropriação da mais-valia universal. Nada deve escapar ao poder normativo hegemônico do território com vista no objetivo de transformar tudo, mesmo o que não possui valor-

---

<sup>2</sup> São os diversos usos do território que lhe dão concretude. O uso pressupõe história: pregressa, presente e o futuro como possibilidade. Território usado é o Espaço banal, o “espaço de todos: empresas, instituições, pessoas; espaço das vivências” (SANTOS, 2000, p. 108); é todo o espaço e é, também, o espaço de todos. Nessa perspectiva, espaço banal é o lugar, é toda a região e região de todos. Nos lugares, mediante diferentes temporalidades, todas as ações se dão conjuntamente, como um acontecer solidário. Então espaço banal é esse conjunto de cristalizações das existências, como materialidades, mas também dos eventos, normatividades públicas ou corporativas que expressam e autorizam os eventos, as ações, as diferentes formas e as possibilidades latentes de uso do território, de uso do tempo e da técnica. O território usado ou espaço banal constitui-se numa categoria de análise social que permite analisar sistemática e permanentemente a constituição do território como uma instância social que no período da globalização, com a competitividade que faz das empresas agentes sequiosos das localizações que lhes possam aumentar o lucro e o poder, assume uma composição ao mesmo tempo técnica e política. Esse conteúdo técnico e político é o território usado, que tem papel ativo, papel motor (SANTOS, 2004b, p.34). Nesse sentido o uso do território será definido pelo processo de incorporação ao espaço de infra-estruturas, ou seja, dos sistemas de engenharia; pelo dinamismo dos circuitos econômicos de produção, circulação e consumo, e por outras formas da dinâmica social. Em outros termos, pode-se depreender que são “os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico.” (SANTOS e SILVEIRA, 2001, pp. 20 e 21).

trabalho – é o caso da biodiversidade e demais recursos naturais da Amazônia- em commodities.

Em 1964 a Amazônia tinha um rebanho de cerca de um milhão de cabeças de gado bovino e menos de 1% da área havia sido desmatada para a formação de pastos. Em 1990 esse rebanho alcançara 26,6 milhões de cabeças, alcançando 63 milhões em apenas 13 anos (2003). Atualmente, há mais de 70 milhões de cabeças de gado na região, um terço de todo o rebanho bovino do país, três vezes o número de sua população que é de aproximadamente 23 milhões de habitantes. Esse processo acelerado de uso do território na região permitiu ao Brasil status de maior produtor do mundo. Já foram desmatadas aproximadamente 17% dessa floresta tropical chuvosa, cerca de 70 milhões de hectares (equivalente à soma de Espanha e Portugal juntos). Em média são 20 mil quilômetros de mata nativa que desaparecem ao ano (equivalente ao Estado de Sergipe). Terras baratas e invasão latifundiária de terras públicas (grilo) posteriormente legalizadas facilitam o avanço desse tipo de “modernização” da região e autorizam a prever que até 2050 a metade da floresta já terá sido derrubada para dar abrigo a 285 milhões de cabeças de gado (KOTSCHO, 2008). O uso do território como bem mercadológico significa negar o uso desse como abrigo, significa ampliar a mancha de miséria do território.

Estudo encomendado pelo Banco Mundial dá conta de que uma área de 42 milhões de hectares (equivalente aos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraíba e Sergipe juntos) de terras públicas está apossada irregularmente hoje na Amazônia. Além de pendências que envolvem processos não concluídos de revisão de 56 milhões de hectares (BARRETO et al, 2008). Contraditoriamente, a instituição que paga a pesquisa (Banco Mundial) usa os dados para fundamentar a proposição e viabilização de leis voltadas à normalização do território que permita a manutenção dessas formas predatórias de acumulação capitalista na região, só que agora sustentada pela legalidade. Se as informações aqui analisadas demonstram, claramente, a insustentabilidade do padrão de uso do território na porção amazônica do país, elas não autorizam afirmar, como fez Kotscho (ibidem), de que a revista britânica ‘The Economist’ tenha razão quando, na reportagem “Bem-vindo à nossa selva que encolhe”, afirma ser quase impossível colocar regras na região, controlar o desmatamento e a exploração da floresta devido não haver controle sobre a propriedade de terras na região. Ora, o desregramento, a falta de normas para o uso do território é apenas aparente. A norma não formal impera porque o território torna-se norma a revelia da lei, através dos usos consumados pelos agentes hegemônicos. Assim, o desregramento e o descontrole por parte do Estado são formas de demonstração da dinâmica alienadora do território, do poder de mando das corporações que se fazem representar pelo aparato do Estado. Alienação que implica em um processo de perda de soberania a que o território vem sendo submetido no presente período.

## **2 NORMALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO:** as corporações mandam o Estado obedece

A democracia imperante na globalização atual no contexto do território brasileiro é sustentada pela derrama de dinheiro para financiar a institucionalização da racionalidade do capital, logo a manutenção da hegemonia nos aparatos institucionais estatais que sustenta o atual padrão de uso do território. Essa forma de democracia não-democrática não teria existência se as moedas que controlam os rebanhos de gado, a floresta e sua biodiversidade, o minério, os rios, o trabalho, e os circuitos superiores da economia, também não controlassem o poder de decisão política. Os ocupantes dos poderes estatais governam formalmente. Contudo, não são os povos e nações que compõem a grande nação brasileira os que determinam a política. Por isso, a política está voltada a tornar o território uma norma em favor das forças hegemônicas e contra os interesses dos hegemonzados que necessitam do território como abrigo, como bem social. Não há lugar, na democracia globalitária, para um projeto soberano de nação; não há lugar para utopias. Há lugar para agendas. Agendas estruturadas desde os Estados hegemônicos e suas corporações oligopolistas às corporações ou conglomerados corporativos do território e impostas hierarquicamente como parte de um sistema de ações que age verticalmente desde os lugares que mandam sobre os que obedecem ou são selecionados para obedecer; comandam remotamente as porções do território conforme lhes seja conveniente.

Forma-se, assim, uma intrincada e complexa rede transnacional de solidariedade intercapitalista baseada na cooperação que os acontecimentos hierárquicos autorizam. Redes hegemônicas cujos vetores partem desses lugares que mandam dos países cênicos - mas não só - e dos lugares que dão suporte aqueles conglomerados oligopolistas. Mas nem todo evento é imperialista (no sentido de partir dos países centrais do modo de produção). Há outros níveis hierárquicos nos acontecimentos hegemônicos. Nem todas as fases do processo de reprodução capitalista interessam aos principais "senhores do mundo" - das riquezas apropriadas mediante as densidades técnicas e informacionais dessas redes verticalmente produzidas. A fluidez do território, que se realiza pela densidade deste, possibilita a circulação desejada das mercadorias no próprio território e no espaço mundial. Por isso, há quem mande menos, mas cumpra papel importante no processo mais direto de uso do território. Por isso também há fricções intercapitalistas; há tensões potencializadoras de conflitos inerentes ao mundo da concorrência entre empresas que devem ser considerados como elementos necessários a uma análise qualitativa no contexto da formação socioespacial.

Os agentes que comandam os usos hegemônicos são os mesmos que comandam o fazer normativo do território desde o Estado. Por isso há impunidade, há burocracia, há normas que eliminam os mecanismos de controle pelo Estado e a sociedade

das suas ações no território. As normas autorizam abusos de todos os tipos nos usos, segundo a lógica privada, do território. A criação de uma tecnoesfera e de uma psicoesfera que, como um híbrido, viabilizam a densificação técnica necessária à fluidez territorial que, quanto maior rapidez permitir, maior valorização do capital necessária ao processo geral de acumulação capitalista.

A tecnificação do território requer a instalação de um conjunto sistêmico de objetos, alguns fixos (arquiteturas, estradas, ferrovias, obras de arte da engenharia, barragens etc.), outros fluxos (automóveis, trens, etc.), os quais, quando mercadorias primárias ou semielaboradas (pranchas de madeira, lingote de alumínio, energia etc.) podem servir de insumo à produção de fixos ou outros fluxos. Essa tecnificação obedece ao princípio da seletividade definida a partir da razão hegemônica, da racionalidade dos agentes hegemônicos. Os eventos geográficos são seletivos, por isso os lugares que devem constituir-se como luminosos ou os lugares que devem permanecer opacos. Há os que devem ser integrados dinamicamente aos modernos fenômenos técnicos e os que devem permanecer fora desses. Esse é o processo de modernização incompleta conforme analisa Maria Adélia de Souza (2008).

Os ambientes institucionais do fazer político são constituídos pelos usuários hegemônicos do território. Estes não podem abrir mão do exercício do poder normativo que lhes assegura a refuncionalização do território à luz dos seus interesses. Mas há usuários não hegemônicos do território que agem desde seus lugares de viver e trabalhar. Os agentes não hegemônicos habitam e fazem os lugares através de solidariedades que não se confundem com processos de apropriação do trabalho alheio, porque se baseiam em acontecimentos igualitários, não-hierárquicos. Quando, desde esses lugares produz-se um projeto coletivo alternativo de país, de mundo, essa produção exige o alargamento da escala desses acontecimentos. Por isso, em contraposição às redes verticais, formadas a partir da racionalidade hegemônica, formam-se redes solidárias em nível local, regional, territorial e entre territórios de todo o mundo e no mundo todo. Redes contra-hegemônicas são construídas como forma de resistência à lógica dominante.

Os acontecimentos hegemônicos nunca são absolutos, sempre podem sofrer constrangimentos. São muitos os elementos possíveis de constrangimento contra-hegemônico. O território reage. As ações dos homens que vivem do trabalho por dentro e, hoje, principalmente por fora do circuito superior da economia – por meio do circuito inferior – são fundamentais para o exercício da capacidade de constrangerem (impedindo ou reduzindo) os acontecimentos hierárquicos, inviabilizando a plenitude dos eventos geográficos hegemonicamente intencionados, mesmo porque, há projetos globais hegemônicos mas os acontecimentos obedecem a critérios de seletividade; elege-se os lugares que melhor ofereçam a mais fresca energia para o processo geral da apropriação da mais-valia universal.

O território tornado norma, por sua vez, é constrangimento às resistências. A produção de uma psicoesfera hegemônica permite o exercício do uso do território em função da razão do capital (do território como recurso econômico), mas como se fosse em função dos interesses de todos, do território como abrigo. Mas os usos hegemônicos produzem segregação territorial. Nem tudo é resistência porque o exercício da hegemonia territorial pressupõe concordância da maioria com relação às formas de uso do território, mesmo porque este, na medida em que é reconfigurado como um meio geográfico adaptado para cumprir as funções que a globalização exige, torna-se norma. A concordância dos “de baixo” (Florestan Fernandes e Milton Santos) com um sistema produtor do aparente caos da ordem histórico-espacial desigualizadora do território só é possível porque o território sofre processos estruturais de alienação pela seletividade de subespaços do território (CATAIA, 2001), mormente na contemporaneidade.

No caso da Amazônia, diante da desigualdade espacial produzida pelos eventos materializados no desmatamento descontrolado, na sangria das riquezas minerais do território, da apropriação privada dos rios para a pesca industrial e produção energética, na perpetração do trabalho escravo, na grilagem de terras públicas pelo agronegócio etc., o conflito se instala com agudez. Há pobres desterrados aceitando praticar a “pistolagem” – crimes por encomenda - contra outros lutadores do povo; há índios que defendem a apropriação por arroteiros e outros agronegocista de suas terras ancestrais; há cidadãos de bem que apóiam a construção de grandes objetos técnicos hidrenergéticos como Belo Monte, Jirau e Santo Antônio porque acreditam que a modernidade baseada na razão do capital pode lhes beneficiar com melhores condições de vida; há pobres fechando estradas para combater o mínimo controle institucional do uso do território através da exploração da floresta, alegando defender o que julgam seu direito ao trabalho, quando defendem, na prática, o direito do seu “patrão” de continuar desmatando indiscriminadamente e ilegalmente porções significativas do território na região. Sim, porque psicoesfera e alienação hegemônicas do território se expressam nos fluxos e fixos produzidos, mas também nos valores culturais, nas idéias que lhes dão substrato e sustentação.

Marx já afirmara categoricamente que em um modo de produção determinado a ideologia das classes dominantes é também dominante. No período atual a filosofia como forma de conceber o mundo, os valores culturais, o pensamento, sofrem um domínio ainda mais perverso e alienante que outrora. É o período metaforicamente denominado de globalização ou período técnico-científico informacional, no dizer de Santos “um pedaço de tempo que tem características próprias que sucede ao imperialismo [...] usando as mesmas bases materiais, estas sim irreversíveis” (SANTOS, 2007, pp. 157-158), que criam um meio geográfico fundado na técnica, na ciência e na informação. O “[...] correspondente geográfico da globalização é esse meio técnico, científico e informacional.” (idem). Na

contemporaneidade, como nunca, a ciência e a técnica são movidas pela razão do mercado: “Então o mercado tem comando sobre a técnica, que tem comando sobre a ciência, que é por isso mesmo corrompida nesta fase da história (SANTOS, 2007, pp. 157-158, apud RODRIGUES, 2007, p. 12 e 13) para servir de instrumento de refuncionalização do território segundo a racionalidade hegemônica.

Mas há resistências vigorosas desde os mais diversos lugares. Os assentamentos de distintos movimentos de trabalhadores sem terra, os atos de ocupação de canteiros de obras e barragens de hidrelétricas pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), a interrupção da circulação do minério pela ocupação das ferrovias da Companhia Vale do Rio doce (CVRD) etc., são parte do subsistema de ações contra-hegemônico.

### **3 POLÍTICAS PARA O USO DO TERITÓRIO NA AMAZÔNIA:** a força dos agentes hegemônicos na definição da ação normativa do Estado

Os agentes hegemônicos que dominam as terras e o agronegócio, ativos nas instituições estatais, não permitem que o governo faça a reforma agrária nas áreas onde estão concentrados os acampamentos, como afirma Ariovaldo Umbelino (2008). Os poucos números da reforma agrária permitem afirmar que, talvez pela baixa densidade técnica do subespaço amazônico do território e a necessidade de intensificar sua densificação, é nela que se concentra a maior parte dos registros na relação de beneficiários (RBs) da política de reforma agrária. Do total de 448.954 famílias assentadas no país, entre 2003 e 2007 - soma dos assentamentos de reforma agrária (150 mil), regularização fundiária (120 mil), reordenação fundiária (177 mil) e reassentamento de atingidos por barragens (2 mil) -, 307 mil assentados, ou seja, 68% do total estão localizados na Amazônia Legal (Ariovaldo, *ibidem*) e é para esse subespaço que os agentes institucionais, movidos por interesses privados, passam a normalizar o uso do território, inclusive viabilizando a legalização dos crimes de grilagem de terras públicas.

A aprovação da medida provisória 458 e sua sanção como lei federal representam mais um passo no processo sedento de alienação do território e golpe à soberania territorial, mesmo porque retira qualquer impedimento para a apropriação do território por corporações transnacionais, o que representará a alienação, doação e a venda sem licitação de 67,4 milhões de hectares de terras públicas da União na Amazônia - uma área superior à soma dos territórios da Bahia e de Santa Catarina, como afirmam 34 procuradores do Ministério Público da União atuantes em seis Estados da Amazônia brasileira em ofício enviado ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva em que exigem veto a alguns artigos da norma aprovada pelo Congresso nacional.



É fundamental observar que a ação do INCRA é marcada por dois princípios: não fazer “[...] reforma agrária nas áreas de domínio direto do agronegócio e, fazê-la nas áreas onde ela possa “ajudar” na expansão do agronegócio”. É essa a razão de em alguns assentamentos ocorrerem as ações de maior desmatamento na Amazônia e do governo em criar a Agência Executiva de Regularização Fundiária da Amazônia (Aerfa) saída da cabeça do ministro Extraordinário de Assuntos Estratégicos e coordenador do Plano Amazônia Sustentável (PAS), Roberto Mangabeira Unger. A Aerfa normatizará a regularização de terras na Amazônia, com autoridade para reconhecer como legítimos os “grilos” – apropriação ilegal e mesmo criminosa, posto que feita de má fé, de terras da União que ainda detém cerca de 102 milhões de hectares. A tese defendida pelo ministro em nome dos agentes hegemônicos é a de que a falta de ordem jurídica para a regularização fundiária constitui-se no principal obstáculo ao desenvolvimento da Amazônia.

Ora, aumentar a latifundiária da Amazônia só vai aprofundar as desigualdades interregionais e intrarregionais que o uso hegemônico atual da região já vem produzindo, devido a ausência de um planejamento sócioespacial articulado a um projeto de nação justa e soberana. Esta é apenas uma face da complexa trama das verticalidades no uso do território. A privatização, em 21 de agosto de 2008, da Floresta Nacional do Jamari no Estado de Rondônia configura-se na primeira ação efetiva de uma série prevista na agenda das corporações em “parceria” com o governo. Três corporações privadas consorciadas venceram a licitação: Alex Madeiras, Sakura e Amata. Deverão fazer, segundo as normas, o “manejo florestal sustentável” e poderão comercializar livremente a madeira dos 96 mil hectares contidos nos 220 mil da floresta (MANSUR, 2008). Oito empresas, na maioria madeireiras, entraram na disputa pela Concessão da Floresta Nacional Jamari, licitada com amparo da Lei de Gestão das Florestas Públicas (Lei 11.284 de 2 de março de 2006). São, na sua totalidade, atuantes na região e notórias agentes revéis do que resta de suporte legal visando manter um mínimo de controle do Estado sobre a ação corporativa realizada através do uso privado dos recursos naturais na floresta: Alex Madeira Ltda., Amata S.A., Civarro Agropecuária, Engenharia e Comércio Ltda., Con & Sea Ltda., Construção e Incorporação Kabajá Ltda., Porta Júnior Construções Ltda., Sakura Indústria e Comércio de Madeiras Ltda. e Zn Indústria, Comércio e Exportação de Madeiras Ltda. Todas apresentaram propostas de uso do território nesse subespaço da região ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB), órgão criado pela supracitada norma legal.

A área licitada – Floresta do Jamari - equivale a mais de duas áreas da cidade de Curitiba – PR ou o equivalente a 53.333 campos de futebol. Localizada em Rondônia nos municípios de Candeias do Jamari, Itapuã do Oeste e Cujubim, a floresta tem área total de 220 mil hectares da qual 96 mil hectares divididos em três glebas (17, 33 e 46 mil ha) para serem exploradas durante 40 anos prorrogáveis pelo mesmo período.

Criada pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de um Projeto de Lei (PL 4776/2005), a Lei de Gestão das Florestas Públicas é uma clara demonstração do poder das empresas na produção de normas capazes de viabilizar o uso do território, refuncionalizando esses lugares ainda rarefeitos e viscosos de modo a inseri-los na dinâmica geral da acumulação capitalista neste período de globalização. A seletividade inerente à determinação desses lugares com forte presença da biodiversidade e baixa densidade populacional com vista a inseri-los na dinâmica dos fenômenos técnicos contemporâneos necessitou de um forte investimento na criação de uma psicosfera que pudesse viabilizar o uso hegemônico (privado) do patrimônio natural nacional como se fosse para cumprir a finalidade de evitar a grilagem de terras da Amazônia, bem como a de promover um “desenvolvimento sustentável da floresta”, conforme pode apreender do discurso oficial (institucional ou corporativo).

Um dos mecanismos de convencimento é o discurso de que o uso privado do território pelas corporações concessionárias irá render recursos a serem pagos ao poder concedente – o Governo Federal -, que os aplicará na manutenção do sistema de ações institucionais de monitoramento, fiscalização e controle do uso, através Serviço Florestal e do Ibama; nos Estados e Municípios objetos da seletividade do evento privatizante; no Instituto Chico Mendes, criado a partir de uma cisão feita no Ibama a fim de agilizar os licenciamentos ambientais necessários à realização desses eventos entre outras formas de uso de frações do território na Amazônia; no Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal que, em tese, fomentaria ações institucionais voltadas à preservação da floresta.

Se em várias ações do Estado segundo a lógica da racionalidade hegemônica definida com base no Consenso de Washington e da pressão permanente do Banco Mundial - a instituição multilateral de maior poder normativo do território - sobre o Estado tem havido expressivas ações contra-hegemônicas, não se pode dizer o mesmo em relação a essa lei de privatização da floresta. Uma das Organizações não Governamentais mais atuantes na Amazônia - Organização Amigos da Terra - Amazônia Brasileira -, inclusive o seu dirigente Roberto Smeraldi, assumiu um posicionamento favorável à lei, dizendo crer de que o uso do território através de concessão de florestas pode vir a ser um sucesso, o que depende exclusivamente do governo; avaliam apesar dos vários problemas e limitações da lei, ela é necessária porque é inquestionável que é preciso estabelecer concessões na Amazônia.

Na mesma perspectiva acríica e de clara adesão à psicosfera hegemônica, situa-se a importante ONG Greenpeace. Afirma que, com as privatizações o governo passará a ter pequenas áreas para fiscalizar com seus respectivos usuários. Chegam a radicalizar no tom do discurso crendo que o governo terá “tolerância zero”, com os tradicionais agentes destruidores da sóciobiodiversidade da região que, faz questão de esquecer, são os mesmos que comandarão os usos do território autorizados pela lei. Usos

quase ilimitados e para um período muito significativo. Para esta ONG, o uso privado da floresta mediante concessão será um reconhecimento pelo governo de que o a floresta deverá ficar de pé, logo, que o “destino manifesto” da região é a conservação e o uso “sustentável” dos seus recursos. Assume a poderosa ONG como sua a tese que essa seria a única forma de controle pelo governo federal da exploração e grilagem de terras da Amazônia. Em entrevista o diretor de políticas públicas dessa ONG reconhece, contudo, que há riscos a pesar da intenção ser “ótima” e que o sucesso dependerá da implementação.

Não há risco no sentido de ocorrer o imprevisto. A norma regula os usos até então ilegalmente praticados e combatidos por certas vozes que se propõem defensoras do equilíbrio sócioambiental. Todas as pessoas de bom senso sabem que após 40 anos (prorrogáveis) de uso de tudo o que a floresta pode oferecer, não restará muito a ser viabilizável como parte de uma estratégia regional de desenvolvimento para um projeto soberano de país. Por esse longo período e, considerando-se a cultura patrimonialista e latifundista das classes dominantes nativas ou estrangeiras atuantes no território, são absolutamente claras as agressões à soberania territorial.

A lei determina que, definida como “área de manejo” pelo IBAMA, as empresas concessionárias possam extrair e comercializar livremente todos os produtos da terra, incluindo os recursos hídricos nela contidos como qualquer recurso econômico. O serviço de “ecoturismo” pode ser uma das atividades eleitas pelas empresas como fonte de lucro. É claro - faz parte do processo de afirmação da psicosfera hegemônica -, que a lei condiciona as atividades à preservação da floresta, além de definir parâmetros normativos para os preços dos produtos e serviços explorados. Apenas as florestas públicas federais têm, em conjunto, um total de 193,8 milhões de hectares. Desses, 43 milhões de hectares estão selecionados como potenciais lugares de uso pelas concessionárias privadas. A mesma lei definiu proceder a um Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF); o primeiro considerou passíveis de privatização imediata uma área florestal de cerca de 11,7 milhões de hectares ou 6% do total (JULIANO, 2008).

O Projeto de Lei 6.424/85 é a mais exemplar demonstração de como o Senado da República age para normalizar o uso do território em função do agronegócio dominado, principalmente, por corporações transnacionais. É Flexa Ribeiro (PSDB), senador do Pará – Estado que desponta na pauta de exportação de produtos primário e semi-elaborados e nos índices de desmatamento da Amazônia – que o subscreve. Já aprovado no Senado Federal, o projeto tramita na Câmara dos Deputados e, a considerar a vocação privatista dos poderes constituídos, deve transformar-se em norma legal, legitimando a sangria já perpetrada ilegalmente com a complacência maternal do aparato estatal. A norma diminuirá a área de reserva legal florestal da Amazônia de 80% para 50%. O objetivo é garantir o uso dessa porção regional do território através do plantio ilimitado de palmáceas (principalmente

o dendê), grãos (a soja desponta como o principal produto) e cana-de-açúcar para a produção dos agro-combustíveis e o destrutivo eucalipto, com vistas à produção de celulose. A norma também anistiará madeireiros das multas auferidas por fragrantess agressões à biodiversidade; além dos incalculáveis danos sociais. O projeto, também chamado de “Floresta Zero”, contraria o próprio discurso hegemônico de preocupação com a crise climática global e aprofundará a crise espacial já profunda que vilipendia, cotidianamente, os pobres que tem no uso do território um recurso humano fundamental a sua sobrevivência.

O Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc em acordo com o Ministro da Agricultura, Reinhold Stephanes são os novos artífices em favor da viabilização dessa norma legal. O objetivo expresso é o de possibilitar ao agronegócio produzir espécies exóticas em reservas legais. A proposta “Floresta Zero” permite que bacias hidrográficas sem cobertura florestal possam ser compensadas em reserva legal definida em outra bacia hidrográfica, o que desestimula a recuperação de áreas degradadas e mantém o cenário de desequilíbrio promovido pelos desmatamentos. Essa intenção de reconhecidos representantes do Estado provocou resistências de diversas entidades. Contraditoriamente, entidades como Greenpeace e Amigos da Terra, favoráveis ao projeto de privatização de florestas públicas vão a público junto a outras entidades (Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida – Apremavi; Conservação Internacional – CI; Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento – FORMAD; Instituto Centro de Vida – ICV; Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM; Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON; Instituto Socioambiental – ISA; Grupo de Trabalho da Amazônia – GTA; Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz; WF Bra) exigir políticas que combinem fatores de conservação e recuperação dos recursos naturais, garantindo a integridade dos ecossistemas.

A Medida Provisória 422/08 assinada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, adjetivada pelos chamados de “Plano de Aceleração da Grilagem - PAG”, por sua vez é cópia fiel de um projeto de lei do Deputado Asdrúbal Bentes, do PMDB do Pará. O Programa Amazônia Sustentável (PAS) do governo Luiz Inácio Lula da Silva coordenado por Mangabeira Unger tem nessa norma legal um eixo estruturante da política para a Amazônia. Trata-se, pode-se afirmar, da negação de qualquer pudor para dar continuidade ao secular processo de privatização do território de maneira a possibilitar, segundo a ótica liberal, seu livre uso mercantil.

Mesmo a Lei de Terras de 1850, ao autorizar o império a regularizar títulos de propriedade sobre terras públicas, impunha limites baseado no princípio do trabalho sobre a terra para a sobrevivência. A primeira Constituição da República de 1891, ao partilhar com as unidades federativas o patrimônio de terras públicas (artigo 64) possibilitou o acesso a

essas terras pelas oligarquias cafeeiras ou seringueiras entre outras menos produtivas, mas impôs limites significativos. A ditadura militar (1964-1985), entre outros instrumentos institucionais de privatização, criou dois grupos executivos da regularização fundiária na Amazônia. O GETAT - Grupo executivo de terras no Amazonas e Tocantins - e o GEBAM - Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas. Esse processo histórico acelerado pelas políticas de modernização conservadora implementadas durante o regime militar trouxeram conseqüências territoriais muito negativas. A região virou sinônimo de todas as formas de violência por ter sido transformada em importante fronteira da acumulação capitalista através, principalmente, do uso do território baseado na concentração de terras para produção extensiva de gado, na extração de madeira, minérios e no aproveitamento dos recursos hídricos, principalmente seu potencial hidrelétrico, este, elemento fundamental para manter um modelo de uso do território centrado na exportação de produtos primários ou semielaborados (lingotes de alumínio, por exemplo) que representa para além do minério e do trabalho, exportação de energia em larga escala aos países cênicos, em especial ao Japão, ou mesmo para sustentar a demanda energética da China.

Importa lembrar que o idealizador desse "Plano de Aceleração da Grilagem", latifundiário e deputado federal Asdrúbal Bentes, notabilizou-se pelo comando do GETAT, responsável pela concessão de grandes extensões da floresta em favor de oligarquias regionais do sul e sudeste do Pará, empresas multinacionais e fazendeiros oriundos da região concentrada. Já tornada lei (Nº 11.763/2008), modifica o parágrafo 2º - B do artigo 17 da lei nº 8.666 de 1993, conhecida como "Lei das Licitações" que, por sua vez, regulamentou o artigo 37 da Constituição Federal. O artigo 17 está na Seção VI - Das alienações e determina que "A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: [...]."

O parágrafo modificado é o § 2º: "A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação [...]". Anteriormente, a lei permitia conceder direito, legalizar propriedades sem licitar, em outras palavras, presentear os poderosos com o patrimônio nacional, limitando a área a 500 hectares. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva adotou na MP 422, 1500 hectares e o Congresso "aperfeiçoou" a norma, determinando que "fica limitada a áreas de quinze módulos fiscais, desde que não exceda a 1500 hectares, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite;". Ela permite a legalização de terras públicas para os detentores de imóveis apropriados ilegalmente (grilo). Os grandes fazendeiros que ocuparam ilegalmente terras públicas serão os principais beneficiários da legalização de seus "grilos". É fácil prever que essa refuncionalização do território para o uso concentrado

de terras redundará na aceleração do já acelerado e permissivo processo de destruição da floresta.

A proposta de mudança constitucional, a PEC 49/2006 que dá nova redação ao § 2º do art. 20 da Constituição, para dispor sobre a alteração da faixa de fronteira, foi assinada pelo Senador Sérgio Zambiasi, PTB/RS. O projeto tramita no senado e aguarda entrada na pauta para apreciação por essa casa legislativa. Atende a interesses das grandes multinacionais de papel e celulose. O objetivo é reduzir a faixa de fronteira nacional de 150 km para 50 km, permitindo assim a aquisição de terras brasileiras por empresas estrangeiras na faixa de fronteira, o que significará um forte constrangimento soberania territorial.

Os Decretos Legislativos 44/2007 e 326/2007, que pretendem sustar os efeitos do Decreto 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para titulação das terras quilombolas. A pressão dos ruralistas já levou a um recuo do Governo, por meio da elaboração de uma nova Instrução Normativa do Incra (que a Advocacia Geral da União insiste em aprovar sem uma verdadeira participação dos quilombolas e da sociedade), que pode representar um verdadeiro retrocesso com relação às garantias dos direitos territoriais e socioculturais dos quilombolas, além de tornar o processo mais burocratizado e moroso.

A pressão, exercida pelo Banco Mundial, pelo grande capital, pelas empresas transnacionais da energia, pelas grandes empreiteiras, para a concessão sumária, contrariando a legislação de preservação do meio ambiente, do licenciamento ambiental, de grandes obras públicas e privadas - extremamente impactantes do ponto de vista socioambiental - do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento). Dentre elas, destacam-se as usinas hidrelétricas do complexo do Rio Madeira, em Rondônia, do Tijuco Alto, em São Paulo, de Estreito, em Tocantins/Maranhão, de Belo Monte no Pará, as obras do projeto de transposição do Rio São Francisco e a construção da usina nuclear de Angra III. Esse cenário e situação ameaçam o futuro de nossas florestas, da biodiversidade, da água, da soberania sobre a produção de alimentos e sementes e as condições de vida de milhões de brasileiros, que são camponeses, ribeirinhos, povos indígenas, quilombolas, sem terra e populações tradicionais de nosso país. A expansão do monocultivo da cana-de-açúcar, do eucalipto, do pinus, das grandes hidrelétricas e das sementes transgênicas é uma ameaça à região e sua população.

### **3 CONSIDERAR A COMPLEXIDADE DA AMAZÔNIA:** primeira obrigação para quem objetiva inseri-la como subespaço estratégico em um projeto soberano de nação

É justa a crítica de Aziz Ab'Saber (apud RODRIGUES, 2008) ao discurso do presidente Luiz Inácio de que a Amazônia brasileira não pode continuar intocada, mesmo porque lá moram 20 milhões de pessoas': "É um erro sem tamanho afirmar isso. Cerca de 70% dessa população já migrou para as cidades devido à dificuldade de conseguir um emprego na agropecuária. O problema principal é saber como a Amazônia está sendo tocada, por quem e por que tipo de capitalismo", em outras palavras, quais são os agentes que controlam e quais as formas de uso que eles fazem desta fração regional do território. Em outra ocasião Ab'Saber afirma que os governantes nada fazem para conhecer a Amazônia; que qualquer coisa é feita sem previsão de impacto, sem delimitação de subáreas. Sobre a Amazônia o geógrafo elaborou uma cartografia com 29 células espaciais expressivas da diversidade sócio-ambiental da região. Julga imprescindível reunir geógrafos, geólogos, sociólogos, indigenistas entre outros cientistas para, com o protagonismo dos povos amazônicos, estudar cada uma das células, comparando os problemas que são muito variados. Usar o saber técnicocientífico para decifrar a Amazônia e, mediante controle exercido pelos cidadãos, inserir o planejamento territorial em um processo mais amplo de construção social de um projeto de nação soberana para o Brasil, que respeite sua diversidade territorial e, por isso, reconheça os direitos dos seus povos, especialmente os das nações indígenas, de usarem o território em função, não em favor das corporações, mas como bem social, como abrigo.

O Brasil e a Amazônia como subespaço importante do território vêm sendo governado segundo a agenda das corporações transnacionais e dos países hegemônicos. Para estes é conveniente que se pense a Amazônia como um todo homogêneo e despovoado, passiva, portanto de toda sorte de abusos. Por que é de uso abusivo que se trata a tentativa de transformar a região em mero recurso econômico. É conveniente, também, aceitar o discurso fácil formatado pelos agentes hegemônicos, destacadamente o Banco Mundial, baseado em sofismas, que se apropriam da justa preocupação com o meio ambiente para consolidar a alevisia que é possível dar sustentabilidade à globalização capitalista. É isso que sustenta a política criminoso que, sob o comando do ministro Mangabeira Unger, pretende-se impor à Amazônia para aprofundar a sangria já brutal. O discurso oficial pode assim ser resumido:

- "o PAS e seus executores são técnicos e não políticos". Ora, cabe perguntar: a política não é tarefa de governo, mas das corporações financeiras?;

- "o nó da Amazônia é a regularização fundiária". Então, por isso, justifica-se fragilizar ainda mais o Incra e criar uma agência executiva para, "em parceria" com os

governos locais, legalizar as terras griladas como as do banqueiro Daniel Dantas que abrangem seis municípios do Pará em 15 “propriedades” de pelo menos 510 mil hectares ou três vezes o município de São Paulo)?;

- “superar o problema da falta de idéias para resolução dos problemas já conhecidos”. Seria esse o fundamento para a contratação milionária de consultorias para planejarem a normalização do território de modo a evitar constrangimentos à ação do capital na região? Será esse o caminho correto do ponto de vista dos interesses nacionais para produzir idéias em nome do povo brasileiro e dos amazônidas em particular? Uma das brilhantes idéias já discutidas é como o Estado pode financiar empresas de aviação para garantir maior fluidez territorial em função do capital na região. Como se percebe, persiste o discurso geopolítico gestado desde interesses exógenos de que a Amazônia é “terra sem homens”. Agora, como terra também sem idéias, esse subespaço estratégico do território deverá ter seu uso planejado e exercido em função dos interesses corporativos transnacionais e da geopolítica dos países cêntricos;

- “o desafio do governo é dar conteúdo prático ao ideal compartilhado do desenvolvimento sustentável”. Entre os argumentos forjados para essa ideologia da sustentabilidade está a necessidade de o Estado viabilizar a construção do complexo hidrelétrico de Belo Monte na bacia do rio Xingu, tornar irreversíveis os projetos hidrelétricos na bacia do rio Madeira, flexibilizar direitos trabalhista para que a Vale continue a ter lucros estratosféricos, etc.).

#### **4 INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL DA INFRAESTRUTURA SULAMERICANA (IIRSA):** mais um evento hegemônico outrora constrangido pela resistência popular que volta a preocupar

É nesse contexto que merece análise a política de integração sulamericana desenvolvida pelo governo que tem a Amazônia como subespaço fundamental para sua viabilização. Sabe-se que Programa de Integração Nacional (PIN) lançado em 1970 pelo governo militar focava a Amazônia como região que deveria cumprir função estratégica no processo de modernização do território. Grandes projetos resultam de eventos seletivamente pensados para levar à região as bases técnicas necessárias à circulação de gente e mercadorias. Os planos, obedeceram a diretrizes fundadas no interesse de expansão da indústria de automobilística, em franca expansão desde o Plano de Metas do presidente JK. As rodovias seriam vetores da fluidez e da rapidez alternativas à lentidão do sistema hidroviário existente; este, deveria ficar fora de processo de modernização incompleta comandado no período do “milagre econômico” pelo general presidente Emílio Garrastazu Médici e, em seguida, pelo general presidente Ernesto Geisel. É desse período o anúncio de eventos geográficos que até hoje, menos pela resistência dos “de baixo” e mais



pela irracionalidade financeira dessa racionalidade modernizadora fragmentadora do território. Sistemas técnicos de engenharia como Transamazônica, usinas hidrelétricas, empreendimentos minero-metalúrgicos, entre outros, seguem uma desigual maratona para tornarem-se existência plena, a depender das circunstâncias criadas pela nova divisão internacional territorial do trabalho, a força que determinados setores do capital assumem e o conseqüente aumento do poder de decisão sobre as formas de uso do território que devem prevalecer. Desse momento até o presente o Estado, em nome dessa estratégia de desenvolvimento baseada na razão do capital em sua fase monopolista, produziu uma dívida pública que se tornou impagável. Vale destacar que a estratégia de modernização da Amazônia de modo a inseri-la na dinâmica propriamente capitalista de produção foi pensada na perspectiva do estabelecimento de relações internacionais de cooperação em âmbito que se pode denominar de panamazônico.

Mais recentemente, essa estratégia regional internacional, ganhou novo e mais amplo formato como Iniciativa para a Integração Regional da Infraestrutura Sulamericana (IIRSA). Nesse, obediente às mesmas diretrizes desenvolvidas pelos governos militares, porém sem um planejamento territorial seriamente articulado ao desenvolvimento soberano do país, o governo decidiu elencar todos os grandes eventos geográficos que há décadas estão definidos pelos agentes hegemônicos, mas não viabilizados por um conjunto complexo de fatores que vão do aspecto da viabilidade financeira, técnica ou mesmo da resistência popular desde os mais diversos lugares do território selecionados para receberem esses vetores modernizantes.

É nesse sentido que um programa – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - elaborado como peça de marketing governamental apresenta-se como plano de desenvolvimento do país e trás em seu bojo elementos imprescindíveis para dar existência a eventos como a transposição do Rio São Francisco, as usinas hidrelétricas de Estreito, Belo Monte, Jirau e Santo Antônio, inclusive retomando a antiga idéia de implantação da Ferrovia Leste-Oeste. A Ferrovia Leste-Oeste é um projeto bilionário que provocará forte impacto desqualizador do território. A tecnologia ferroviária, se bem que necessária em países continentais como o Brasil, nem por isso podem ser implantadas sem estudos de impacto que evitem o aprofundamento das desigualdades e, ao contrário possam redundar em benefícios aos povos que lhes habitam. Por outro lado, não é admissível que, em nome do “crescimento econômico” o Estado socialize com os cidadãos as despesas necessárias a obras desse tipo. No caso referido, estimada em R\$ 9 bilhões, para garantir a circulação de mercadorias através do pacífico em favor principalmente dos EUA.

Observa Marcos Arruda (2008) que a IIRSA reúne aproximadamente 350 projetos nas áreas de transporte, energia e comunicação. O objetivo explicitado é o de construir uma infra-estrutura que faça da América do Sul um portentoso entreposto de

exportação. Contudo, avança na reprimarização econômica do continente na medida que reafirma a tese de que há vantagens comparativas aos países do cone sul em manterem-se especializados na exportação de produtos primários e semi-elaborados, logo, com baixo valor agregado. Inserida nas propostas de implantação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), a IIRSA assume, agora sob o comando do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, uma psicosfera assimilável como projeto soberano de integração dos países do cone sul.

Não se trata de negar a integração da América do Sul sonhada pelos povos do continente, mas de evitar que, em nome de um sonho legítimo os territórios do continente estejam sendo estrangulados a responder com o aprofundamento da dependência e da sangria de suas riquezas territoriais à irracional razão capitalista que quer transformar todos os territórios em um conjunto de lugares servis e remotamente controláveis. Não é possível considerar sério qualquer plano de integração que despreze a participação dos povos que constroem cotidianamente o território como recurso humano. Não é possível conceber séria uma proposta de tamanha envergadura que considere apenas a vontade dos agentes hegemônicos exógenos ou endógenos aos territórios do continente.

O problema de fundo, observa Arruda (idem), é que “a IIRSA não faz parte de uma visão integrada de desenvolvimento socioeconômico e humano da América do Sul; nem está concebida para servir a um desenvolvimento soberano, endógeno, democrático, solidário e sustentável dos países do continente”. Apesar de discordar da ideologia da sustentabilidade, pode-se acreditar que, dessa forma, o IIRSA redundará em maior concentração de riquezas e de poder político pelas corporações transnacionais e países cêntricos, mormente os Estados Unidos, que controlam os eventos que sucedem atualmente e no aumento das desigualdades sócioespaciais nos territórios que contém as regiões andina e amazônica. O apoio das agências financeiras multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, etc.) ao IIRSA é um indicador importante – tem-se razão para afirmar - do seu caráter desigualizador das relações entre os países cêntricos e os periféricos, entre os quais os da sulamérica. Os conflitos que resultaram no genocídio de índios da Amazônia peruana por resistirem à implantação dos cerca de cem (100) decretos do Governo Alan Garcia previstos para dar eficácia ao Tratado de Livre Comércio (TLC) assinado com os EUA sinalizam razão à convicção de que esses eventos que incluem a instalação de sistemas técnicos de engenharia de grande impacto na reconfiguração geográfica da região – Interoceânica norte, Interoceânica sul, esta ligando Porto Velho à Illo na costa do pacífico peruana, etc.) – serão mais um passo no processo de alienação e consequente estrangulamento da soberania dos territórios em questão.

Felizmente, mesmo a custa de dezenas de vidas, desses lugares rarefeitos, viscosos e opacos, desses lugares ainda não vencidos pela velocidade, fluidez e

luminosidade baseadas na razão do capital, eclodem lições de práxis revolucionárias indicando o início de um novo período histórico-geográfico da humanidade. É esse o sentido das resoluções da **IV Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Abya Yala - ¡Por Estados Plurinacionales y Buen Vivir!** Que em sua declaração final convoca os povos para “**Constituir** la Coordinadora de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Abya Yala, continuando el proceso de conformación de abajo hacia arriba, conformando comisiones de mujeres, adolescentes, niños, jóvenes y comunicadores indígenas, y en especial de la articulación regional en Norteamérica. Coordinadora del Abya Yala que vigile a la Organización de Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas, para superar su subordinación al poder imperial y que de no hacerlo construir la Organización de Naciones Unidas del Abya Yala y del Mundo”.

Mama Quta Titikaka, 31 de mayo de 2009

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Marcos. Ferrovia Leste-Oeste: outro megaprojeto de alto risco social e ambiental. Agência Brasil de Fato, 15 de janeiro de 2008. <http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia>.  
BARRETO, P. et al. Quem é Dono da Amazônia: uma análise do cadastramento de imóveis. Belém: IMAZON, 2008, 74 p.

CATAIA, Márcio. Território nacional e fronteiras internas. A fragmentação do território brasileiro. São Paulo: FFLCH/USP, 2001 (tese de doutorado).

CAMPOS, Luiz Arnaldo Dias. Pela reconstrução do Fórum Social Panamazônico. <http://www.socialismo.org.br/portal/sindicalismo-e-movimentos-sociais/137-artigo/737-pela-reconstrucao-do-forum-social-pan-amazonico>. quarta-feira 21 de janeiro de 2009.

JULIANO, Carolina. Madeireiras disputam 1ª concessão de áreas de floresta na Amazônia. São Paulo: uol online, 11 de janeiro de 2008. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/ultnot/2008/01/11ult23u914.jhtm>

LIMA, Eduardo Sales de. Com apoio do Executivo, agronegócio se apodera da Amazônia. Brasil de Fato. 16 de dezembro de 2008, disponível em <http://www3.brasildefato.com.br/v01/agencia/nacional/com-apoio-do-executivo-agronegocio-se-apodera-da-amazonia>

MANSUR, Vinicius. Governo privatiza primeira floresta. Radioagência NP. São Paulo 21 agosto 2008. [http://www.radioagencianp.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5260&Itemid=1](http://www.radioagencianp.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5260&Itemid=1)

OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino. A Amazônia e a reforma agrária de novo no banco dos réus. Rádio Agência Notícias do Planalto. Outubro de 2008. [www.radioagencianp.com.br](http://www.radioagencianp.com.br)

KOTSCHO, Ricardo Amazônia: não adianta chiar, a “Economist” tem razão. Colhido em <http://www2.uol.com.br/pagina20/07062008/opiniaio.htm>. Acesso em 11 de junho de 2008.

RODRIGUES, E.; AZIZ AB’SÁBER: Sabedoria e dignidade a serviço de um Brasil e um mundo felizes. Disponível em <http://gpecchio.blogspot.com/>, publicado em 11 de dezembro de 2008.

RODRIGUES, E. Uso do território: Amazônia e privatização dos recursos hidrenergéticos, 2007

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000, 176 p.

\_\_\_\_\_. In: LEITE, Maria Ângela Faggin Pereira (organizadora). Milton Santos (Coleção Encontros). Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2007.

SANTOS, Milton ; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001, 473 p.

SOUZA, Maria Adélia. A metrópole e o futuro: a dinâmica do lugar e o período popular da história (introdução). In SOUZA, Maria Adélia (orga.) Campinas: Edições Territorial, 2008, pp. 35-53.

TAVES, Rodrigo. ONGs acusam Minc de reduzir proteção da Amazônia. Rio de Janeiro: Jornal o Globo, 15 de agosto de 2008. Colhido de [http://oglobo.globo.com/blogs/amazonia/post.asp?cod\\_post=120390](http://oglobo.globo.com/blogs/amazonia/post.asp?cod_post=120390)



## LIMITES E POSSIBILIDADES DO PODER LOCAL: o congresso da cidade como utopia do lugar

**Jurandir Santos de Novaes<sup>1</sup>**

### 1 INTRODUÇÃO

Apresentaremos neste trabalho algumas reflexões acerca dos limites e possibilidades dos processos de planejamento de âmbito local, especialmente, o processo denominado “Congresso da Cidade” realizado na cidade de Belém do Pará, entre 1997 e 2004 apoiado na possibilidade teórica e prática da união do mundo ao lugar, ou seja, partindo do conceito de evento como um veículo de algumas das possibilidades que o mundo nos oferece [SANTOS, 1999, p.16]. Noção de evento como espaço e tempo fundidos, o tempo acontecendo simultaneamente e diferentemente nos lugares, realização concomitante do seu sentido histórico e geográfico em distintos lugares, seja um país ou uma cidade.

Nesse sentido, é que o conceito de escala geográfica nos sugere compreender que a escala de ocorrência de um evento define-se socialmente, não se restringindo à delimitação física do seu acontecer, altera-se ao longo do tempo, se expande e se contrai em função dos atores e das forças que incidem sobre o acontecer [SANTOS, 2006]. Sugerindo-nos assim, que os lugares não se constituem por determinação física.

E assim, o Congresso da Cidade como ação local em uma cidade nos remete à concepção de que a cidade engendra uma dinâmica que contraria ao imperativo externo de definição de escalas, forjando outra forma de usar o território ou o “saltar escalas”, que Neil Smith [2000] nos propõe como estratégia de resistência e revogação de fronteiras e, ao mesmo tempo, potencializada pela ação local de distintos atores, como governos de cidades e movimentos sociais que passam a interferir de forma efetiva nas políticas públicas, assentados em uma ação “transescalar” [VAINER, 2001], ou seja, trata-se de ação local com estreita conexão com processos decisórios gerais que repercutem na vida dos distintos agentes presentes cotidianamente nos lugares, e neste caso o lugar-cidade Belém.

---

<sup>1</sup> Economista, Doutoranda em Geografia. Humana/USP, Pesquisadora do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia/UFAM e do Programa de Apoio a Reforma Urbana/PARU/UFPA.

O Congresso da Cidade orienta-se e ao mesmo tempo consubstancia-se em um conjunto de normas que comandam e ao mesmo tempo são determinadas pela técnica da ação ou pela ação política que redefine o uso dos objetos e permite revelar as diferenças e desigualdades de usos por distintos agentes com intencionalidades precisas em que, a combinação de materialidades e relações sociais nos remete à noção de espaço concebido como sistema de objetos e sistema de ações [SANTOS, 2006] ou um permanente movimento da ação técnica e da política, das relações que conferem materialidade ao espaço, quais sejam, as práticas territoriais ou o uso do território.

Tal acepção nos aponta que a compreensão do mundo contemporâneo nos conduz a algumas reflexões que podem, por um lado, assumir a noção hegemônica sobre a globalização,<sup>2</sup> ou seja, aquela que nos é apresentada como fábula, uma dinâmica em que as possibilidades do mundo são apresentadas como acessíveis a todos. Por outro, pode orientar-se pelo reconhecimento da coexistência, da co-presença denunciada pelas desigualdades reveladas pelo espaço geográfico, pela dissolução da noção de espaço banal, ou seja, uma “geografia desigual da existência” [SOUZA, 1997].

## **2 CONGRESSO DA CIDADE: um veículo de possibilidades**

Torna-se necessário para efeito das considerações que ora apontamos a concepção de espaço como território usado bem como, a análise da diferenciação espacial buscando refletir sobre o alcance da ruptura ou da intencionalidade de romper com a cisão predominante entre a escala da ação (decisão a partir de fora) e a escala do resultado (interna à cidade) e/ou na sua relação com outras esferas, ao concordamos que a cidade se constrói imersa em conflitos em razão de diferentes “objetivos intencionais” [RAFFESTIN, 1993] dos atores que conformam um dado sistema territorial e é forjada na combinação da materialidade e das ações que a consubstanciam e assim, uma intencionalidade [SOUZA, 1997].

Neste sentido, se impõe a relação entre as suas formas físicas e a das “forças que atravessam sua vida interior e que fixam as relações com o exterior” [SOUZA, 2003, p. :9] por sua vez, definindo a prevalência, a ênfase ou não de “dominação e de sujeição” no interior das relações.

O Congresso da Cidade portanto, não se circunscreve ao tema orçamentário a exemplo de outras cidades brasileiras, notadamente através do Orçamento Participativo.

---

<sup>2</sup> Globalização, entendida conforme Milton Santos (2000, p. 24), “é de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Para entendê-la como de resto, a qualquer fase da história, há dois elementos fundamentais a levar em conta: o estado das técnicas e o estado da política.” E nos assegura ainda o autor: “As técnicas são oferecidas como um sistema e realizadas combinadamente através do trabalho e das formas de escolha dos momentos e dos lugares de seu uso. É isso que fez a história” e esse sistema é comandado pela informação e configura-se pela existência de um novo sistema de técnicas”. [SANTOS, 2000. p.24]

Trata-se de amplo processo de planejamento em que ocorrem mudanças institucionais internas aos aparatos de governo e na dinâmica da cidade, e se realiza através de permanentes debates e deliberações por distintos grupos sociais referidos a critérios organizativos próprios como identitário (étnico, etário, gênero, ocupação, político-organizativo e outros); aos recortes temáticos (urbanismo, economia, gestão, direitos humanos, economia, inclusão social) e ainda o critério político-administrativo (bairro, distrito e microregião) e envolveu direta e indiretamente cerca de 800 mil pessoas em uma cidade de cerca de 1,3 mil habitantes, capital de uma região metropolitana de cerca de 2,5 mil habitantes

A instalação na cidade de fóruns abertos de debates, de consultas e de deliberação constitui a sua forma organizativa - Reuniões Preparatórias, Oficinas, Plenárias de Bairros, Congressos, Conferências, Assembléias, Consulta Popular, Referendo, Atos Públicos, Caminhadas, Caravanas e Congresso Geral. Compõem ainda a sua estrutura de funcionamento, processos eleitorais anuais de delegados e bianuais de conselheiros, estes, eleitos em eleições diretas, abertas a todas as pessoas que desejem candidatar-se ou votar, e conta ainda com a participação de inúmeros grupos sociais e pessoas individualmente, como recurso ao debate e aos processos decisórios que constroem cotidianamente a cidade.

O Congresso da Cidade repercute no orçamento, mas resulta em um conjunto mais abrangente como Planos Setoriais, Temáticos, Planos de Ação Municipal enfim, Planos Territoriais entrecruzados de curto e longo prazo, que expressam princípios, diretrizes e ações, referidas ao lugar, que por sua vez incorporam um posicionamento da cidade frente aos imperativos hegemônicos que buscam se impor na cidade sejam derivados das demais esferas de poder, ou do próprio poder municipal frente à segregação sócio-espacial a que a cidade foi submetida historicamente. A maioria dos seus moradores é desprovida de infraestrutura e serviços, em que mais de 100 mil crianças em idade de educação infantil ainda se encontram fora da escola; até o ano de 1997 a cidade não contava com nenhuma estação de tratamento de esgoto sanitário. É certo que o caráter segregador da sua história, não explica o presente, mas nos auxilia na identificação de variáveis que vão desaparecendo e de novas que se agregam no seu tempo.

Porém, a discussão sobre o planejamento não se restringe às carências históricas que em 8 anos foram reduzidas, e nem tão pouco às políticas públicas setoriais individualmente ou restritas ao âmbito municipal a despeito das deliberações e planos próprios ao suporte de serviços internos à cidade.

Desta forma, é que também se impõe o limite de um município e de uma cidade para formular e executar políticas. Contudo esta pode se realizar como possibilidade tomada nos lugares pelo exercício da ação política como contrarrestante às estruturas

organizacionais das empresas e mesmo do próprio estado. Ou seja, haveria um campo de ação possível de mudar a técnica da ação, circunscrito a uma escala local na medida em que, por exemplo, Campanhas em Defesa da Água como bem público empreendida no processo de congresso da cidade, nos impõe a necessária distinção da ação de cada uma das esferas de poder estatal frente à determinação da sociedade nacional sobre a divisão do trabalho, uma vez que escolhas na distribuição dos “conteúdos técnicos e funcionais” [2006, p. 272] pela “sociedade nacional” [ibid] resulta do uso do seu poder político na imposição de normas, orçamentos, planos. Ou seja, “a sociedade nacional pesa com seu peso político sobre a parcela local da configuração geográfica e a correspondente parcela local da sociedade, através das qualificações de uso da materialidade imóvel e duradoura” [ibid]. Porém a sua significação ocorre no lugar em razão das condições de sua acolhida.

Assim, os diferentes critérios de participação no Congresso da Cidade em que, se realizam identidades (indígenas na cidade, homossexuais, pessoas portadoras de deficiência, etc.) e entrecruzam-se temas (através de eixos temáticos como cidadania cultural, economia, etc.) e as suas repercussões territoriais na relação com outras esferas públicas e demais agentes na cidade nos remetem ao reconhecimento da coexistência das temporalidades que chegam como as verticalidades e encontram a temporalidade do lugar. E nos permite entender o movimento que produz e reproduz as desigualdades e as evidências de uma “dialética do território”, mediante um controle ‘local’ da parcela ‘técnica’ da produção e um controle remoto da parcela política da produção [ibid, p. 273] a que o Congresso da Cidade busca revelar e inverter.

Trata-se de uso do território definido por uma técnica da ação que impôs na história da cidade de Belém, além das injunções próprias à sociedade capitalista, um planejamento tecnocrático em que as pessoas que constroem o cotidiano da cidade, jamais haviam experimentado até 1997, a oportunidade de realizar o planejamento da cidade e refletir sobre os fundamentos da diferenciação espacial agudizada pelo desencontro da escala da ação como o pensado e da escala do resultado como o acontecer no lugar [SANTOS, 2006] e por isso, a escala não pode ser reificada, uma vez que estas são produzidas “em processos heterogêneos, conflituais e contestados” [VAINER, p. 146]. Este autor nos assegura que esta é uma luta permanente em dois sentidos concomitantemente presentes na luta pela definição da escala e a luta pela escala em que esta se realiza. E assim, a quem corresponde a ação donde decorrem a fragmentação, a seletividade no uso do território?

Assim, consideramos que a desigualdade e interditos de acesso a recursos a determinados grupos como uma dinâmica espacial sugere a possibilidade real de que a ação de um governo municipal e de grupos mobilizados por critérios próprios do seu processo organizativo pode mesmo à luz de constrangimentos, de determinações estruturais



e do reconhecimento de injunções internas à cidade e mesmo do alcance incompleto de todas as iniciativas que estão sempre e continuamente se refazendo, e ainda, frente a uma dada estrutura política e social - mas nem por isso, a cidade não se traduz em “receptáculo” [SANTOS, 2006 ] das determinações estruturais – efetivamente, contribuir para a ruptura com a estratégia competitiva, segregadora e negadora das identidades, advinda das forças externas ao lugar e que chegam como eventos, como acontecimentos hierárquicos. E assim torna possível avançar na construção de sujeitos políticos a partir do lugar e para além do lugar ou “saltar escalas” através da ação política em situações de afirmação da dimensão do lugar e de reconhecimento de identidades referidas a lutas específicas que repercutem na formulação de políticas públicas como demonstra a ação de planejamento em Belém do Pará.

E tal possibilidade se faz presente em razão do uso do território a partir da reação dos movimentos denominados pela própria condição de existência revelada nas identidades coletivas objetivadas em movimentos sociais [ALMEIDA, 2004] produzidos pela contraditória dialética do território e pelas novas formas de mobilização que se deslocam das formas clássicas como os sindicatos, os partidos, as grandes congregações, que não deixam de existir, mas perdem força frente às formas atuais de ação do próprio estado, mas especialmente dos movimentos sociais. Por isso, a combinação de critérios físicos territoriais com critérios temáticos e os critérios de aglutinação identitária possibilitam ao processo de Congresso da Cidade uma intencionalidade de ruptura com as formas de submissão que negam as forças organizativas próprias de cada lugar.

Se nos orientamos pela aceção de que, o Estado-Nação nas suas relações internas estabelece relações de poder que determinam em última instância limites à mobilidade física, social e à própria liberdade ou outras restrições, por outro lado, estas não subordinam a todos, uma vez que as relações se dão sob a convivência de horizontalidades e verticalidades. Surgem novas escalas desde a mais próxima a partir da qual são construídas outras a partir do lugar, da convivência tensa e conflituosa na busca incessante por rupturas das barreiras que produzem “sem-teto”, “moradores de rua” “atingidos por barragem”, enfim, qualificações da condição do existir, do cotidiano na perspectiva de diferentes atores, e rupturas com os limites físicos e sociais impostos à mobilidade entre os lugares como muros e cercas elétricas dos condomínios urbanos ou loteamentos rurais, barreiras de Estado aos migrantes através de normas e muitas vezes de normas bilaterais. Enfim, possibilidades de ruptura e transposição de limites físicos, sociais, políticos que turvam horizontes, mas que também têm o potencial do despertar, de tomada da consciência da necessidade da mudança numa luta que se dá a partir do lugar, do viver compartilhado e que no presente, se fortalece pela emergência e visibilidade de “novos movimentos sociais” [ibid, 2004] que inovam nas formas de uso do território mediante

processos mobilizatórios e de afirmação de identidades como evidenciado também em trabalhos de pesquisa que fazem uso do mapeamento social [ibid, 2003] de identidades coletivas que têm engendrado conquistas decorrentes da relação entre a dimensão identitária e território que se realizam referidos aos próprios grupos transpondo o alcance imediato da interlocução com distintos agentes, incluindo o próprio Estado. Nesse sentido, podemos inscrevê-la entre os processos de transposição de fronteiras como construção de outra racionalidade.

Desta forma podemos considerar que ao propor a transposição de fronteiras, Neil Smith não a inscreve como a negação da ação no lugar, que pode ser um grupo social, uma comunidade, um bairro ou uma cidade e assim se afirma a possibilidade de luta, seja dos que vivem nas ruas, dos remanejados por ações do Estado, dos moradores de áreas onde o Estado não chega ou chega exatamente por não chegar, daqueles submetidos ao silêncio e ao “apagamento” [Smith, 2000] da sua existência e à impossibilidade imposta de relação soberana e autônoma com o próprio Estado. Dos que subvertem a intencionalidade do “apagamento”, - presentes em ações estatais e de grupos privados individualmente ou em aliança com o próprio Estado - tornando-se visíveis, realçando-se na sua condição e modo de viver frente a situações de uso do território correntemente comandadas pelas normas externas ao lugar redundando em processos conflituosos.

Retomamos assim o evento como realização que ganha força no lugar, destarte, a porosidade da fronteira nos informa que estamos tratando de um movimento interescalar. A ação de planejamento de uma cidade não pode ser compreendida autonomamente em relação aos processos verticalizados, externos ao lugar, que se apropriam de sentidos, recriam-nos e retornam aos lugares como verticalidades que informam um modo de fazer, uma vez que estes se encontram com outros modos e escalas em uma associação entre escala, processo de diferenciação e desigualdade criado internamente, criando e recriando escalas por meio dos diversos agentes e seu respectivos “objetivos intencionais” como escalas instáveis, móveis, porosas, que mudam permanentemente através da ação.

Apresenta-se para reflexão, portanto, a tensão permanente entre escalas, a sua transposição e ao mesmo tempo, a sua afirmação na dimensão e extensão necessárias aos distintos agentes. Em que medida torna-se possível e premente a transposição de barreiras que se encontram no movimento do mundo que se realiza nos lugares através dos eventos, através de uma técnica da ação diferenciada que chega como um evento em uma cidade, em país, em um bairro e assim, a escala como dimensão particular e global, conectadas e em movimento e, que nos permite pela ação mudar o uso do território de uma cidade como decorrência da luta permanente, tensa e instável entre verticalidades e horizontalidades, escala vivida no cotidiano interpenetrada pelas demais?

Torna-se assim imperativo reconhecer que a cidade produz resistências articuladas em redes que forjam conforme nos aponta Souza, [1997, p.7], “fantásticos processos de solidariedade, de igualdade, de fraternidade, de convivialidade”. E assim, um dos grandes desafios do mundo atual seria o confronto entre as diferentes perspectivas da existência, se pautada numa lógica mercantil impregnando todas as dimensões da vida, e sobre a qual nenhum poder de oposição se realiza de forma individual; ou se ancorada na ação coletiva, e esta se impondo como condição da superação das desigualdades, na construção de uma “geografia da existência” capaz de desnudar a fábula de um processo de globalização apenas aparentemente homogeneizador seja no sentido da subordinação ou das possibilidades, dado que estas não se apresentam igual para todos.

Por isso, a potencialidade de resistência nas cidades supõe reconhecê-las como o lugar do “debate” [Souza, *ibid*, p.9] em vista da multiplicidade de elementos conflitivos que a constituem e propiciam uma tensão rumo à construção da utopia em um mundo que se transforma cotidianamente. Poderíamos dizer com Raffestin [1993], tal tensão em razão de diferentes “objetivos intencionais” dos atores que conformam um dado sistema territorial. Podemos considerar a cidade como um lugar engendrado a partir de relações derivadas da combinação da materialidade e das ações que a conformam, como um resultado da ação humana, um conjunto de objetos, na perspectiva de Souza “produzidos segundo procedimentos determinados por materialidades regidas por intencionalidades precisas” [2003, p.2].

Assim, horizontalidades e verticalidades convivem sob uma vigilância permanente, tensa. E para alguns agentes tal relação produziria “irracionalidades”, dado que para estes, somente existe uma possibilidade a ser tomada. E aquelas que não se inscrevem entre as que buscam se impor como hegemônicas seriam para Milton Santos, “contra-racionalidades” [2000] que nem seriam as horizontalidades nem as verticalidades, porquanto, o que provoca um desequilíbrio vigilante entre horizontalidades e verticalidades.

O que isso significa para efeito de reflexão sobre uma experiência de planejamento em uma cidade imersa em redes<sup>3</sup> sociais, técnicas, políticas? São muitos os diálogos possíveis e abertos com as perspectivas apontadas, aqueles apoiados na concepção de que os lugares onde o mundo acontece expressam um movimento de realização simultânea do tempo e do espaço de forma a instalar como única possibilidade a

---

<sup>3</sup> Para Milton Santos, as redes se constituem de materialidade como toda a base de produção e de circulação de pessoas, mercadorias, informação, enfim, todos os objetos produzidos pelo homem bem como a própria natureza, de circulação de informação e também a própria natureza. Contudo, “é também social e política, pelas pessoas, pelas mensagens, valores que a freqüentam. Sem isso, e a despeito da materialidade com que se impõem aos nossos sentidos, a rede é na verdade, uma mera abstração” (SANTOS, 2006, p. 262). Traz-nos de G.N.Fischer (1980, p.28) e de Claude Raffestin (1980, pp. 148-167) a noção de ‘espaço reticulado’ como advinda “dessa construção deliberada do espaço como quadro de vida, pronto a responder aos estímulos da produção em todas as suas formas, materiais e imateriais” (*ibid*)

união vertical dos lugares, aconteceres hierárquicos como única via de construção da forma de viver, ou a que também reconhece a concomitância do tempo e do espaço, contudo assumindo a possibilidade e o projeto da união horizontal dos lugares.

Impõe-se a força do lugar [ibid] na medida em que a escala se configura como uma luta de forças que buscam impor seus projetos, mas existem outras que também se inserem simultaneamente como força e contestação das escalas impostas como única possibilidade. Há limites nas cidades para mudar a vida das pessoas, mas há possibilidades tomadas nos lugares pelo exercício da ação política como contrarrestante mesmo às estruturas do próprio e Estado e às formas impostas de inserção das pessoas e dos lugares no mundo.

E desta forma, podemos refletir sobre uma ação de planejamento participativo ao partirmos do suposto de que, o uso do território se realiza de forma diferenciada pelos diversos agentes nas suas intencionalidades precisas e pela combinação de materialidades e relações sociais, território usado indistintamente de forma diferenciada, como espaço habitado, um sistema de objetos e de ações, em um movimento permanente.

O Congresso da Cidade, ao se instalar como norma construída no lugar e pelo lugar visa desequilibrar, acontecer como outra racionalidade. Ou seja, aqueles que conferem ao território a condição de espaço habitado na cidade podem ao mesmo tempo constituir-se em motor e vetor ou decididor e ator da ação. Planejamento com o atributo de “participativo”, como intencionalidade que realiza outra intencionalidade, a cidade.

Assim, a perspectiva é que o território na acepção de território usado não se descole do viver compartilhado, que não se constitua apenas de alguns que buscam hegemonizar-se. Milton Santos [idem] nos alerta ainda, que não conta a estes atores as demais forças que interferem nas horizontalidades e assim, nos instiga ao desafio de reagir e questionar sobre a forma de incorporar o diferente numa estratégia que vise desvendar o mundo, romper com as redes seletivas em nome de um projeto que as inclua subordinada ao imperativo do cotidiano, do viver compartilhado na diferença sem que essa tenha como sua contra face, a desigualdade.

Impõe-se, contudo, a coexistência das diferentes temporalidades, uma escala do resultado, acontecer no próprio lugar e uma escala da ação, do comando externo, que nos leva à necessária distinção entre quem decide e quem é o motor ou veículo e nessa equação desigual em que o ator aparece como veículo e não como motor. Dessa coexistência e confrontação, do desencontro entre os objetos derivados de ações precisas da “razão técnica” que surge a força do lugar, [ibid, 2006 (b), p.76] e coexistência das distintas temporalidades que nos permite assim, compreender o espaço e construir novas confrontações.

Referimos à ação no lugar-cidade, analisada sob a acepção de eventos, do acontecer, como combinação simultânea de tempo e espaço, que nos remete à idéia de evento como possibilidade de união do mundo ao lugar e veículo de possibilidades [2006 (b)]. É considerado assim, união de tempo e espaço onde o presente como passado é futuro nesse presente móvel, mas não instantâneo, uma vez que se expressa como fração do tempo embora se modifique incessantemente. Noção de evento como espaço e tempo fundidos. De outro modo, é o tempo e espaço acontecendo simultaneamente e diferentemente em distintos lugares, seja um país, uma região, uma cidade ou um bairro, o que nos revela as desigualdades, a fragmentação.

Contudo, o acontecer diferentemente, nos conduz indubitavelmente à desigualdade? O desafio do mundo atual é alcançar as diferentes possibilidades nos diferentes lugares, compreender e transformar as diferentes formas de fazer imersas em um projeto como utopia nos termos em que:

Esse tempo empírico que flui da existência de possibilidades concretas, que permite a história já feita e a história por fazer, recuperando, por conseguinte, a noção de futuro e atribuindo à idéia de utopia um conteúdo - diriam os céticos – realista, trabalhado a partir de possibilidades que são reais, as que são conhecidas pela história a cada momento. Dessa forma, a noção de evento, de tempo empírico, do mundo como possibilidade de um futuro realizável (logo a idéia de negação dos impossíveis) é uma ameaça à queda na depressão. (SANTOS, 1999, p. 16).

Isto posto, o Congresso da Cidade pode ser compreendido como um projeto no presente, uma utopia, como evento, como criador do tempo e como portador de um profundo poder de mudança, constituindo-se em si na mudança que imputa um conteúdo aos preexistentes, como um acontecer no lugar ou um “instante do tempo dando-se em um ponto do espaço” [SANTOS, 2006, p.144]. Um acontecer como tempo e espaço se realizando juntos de forma particular e única, dado o seu caráter irreversível e de não repetição. Porém, torna-se necessário o reconhecimento de que este se realiza circunscrito ao processo de diferenciação entre os lugares em que os eventos chegam determinados por outros eventos de outros atores, de outras escalas, mas ao mesmo tempo, detêm poder de determinação.

Não podemos assim abdicar do reconhecimento das horizontalidades que reagem, impondo uma dinâmica sócio-espacial que revela um espaço híbrido, ativo como “condição de social e de físico” [ibid.p.86] e expressão desse movimento totalizante e em permanente refazer a partir do lugar na relação com o mundo. É na interação da ação com os objetos que estas ganham significados, numa relação direta na medida em que a diferenciação entre os lugares se forja pela impossibilidade teórica e prática de reprodução da mesma ação para diferentes objetos.

Em que medida o planejamento como uma técnica, uma forma de fazer, como técnica da ação numa cidade, pode ser alterado frente ao pré-existente, ou pode desequilibrar forças que perpassam a vida interior dos objetos? Em 1997, a participação direta de caráter deliberativo dos cidadãos representa a variável distintiva de maior projeção na ação de planejar a cidade de Belém, pelo caráter inovador, mas acima de tudo pela sua intencionalidade ou pela ação como intenção de democratizar, de instaurar o debate com intuito politizador em especial pela diferenciação dos distintos agentes que passam a interagir com as estruturas de governo, e pelas normas que alteram as relações que atravessam a vida intrínseca aos objetos,

O processo de planejamento denominado Congresso da Cidade, visa acima de tudo romper com a estranheza das técnicas do próprio planejamento ao lugar revelada seja no não reconhecimento das distintas funcionalidades atribuídas ao território por distintos grupos sociais marcadamente mobilizados por critérios identitários e/ou pela restrição de acesso a serviços e bens essenciais à reprodução da vida decorrentes da criação e do funcionamento dos objetos que consubstanciam a cidade. Este processo teve início através da implantação do Orçamento Participativo como primeiro passo na sua construção e consiste em uma dinâmica permanente, contínua, que incorpora e dinamiza ao mesmo tempo o funcionamento interno do governo e o processo de participação direta dos cidadãos.

A participação dos cidadãos nas decisões sobre a cidade relativamente aos projetos urbanísticos e aos planos, como os Planos Compreensivos [CORRÊA, 1988], se distingue como variável relativamente a toda a história de Belém até seus 381 anos em 1997, pela sua ausência. Corrêa considera que no primeiro projeto urbanístico para Belém na segunda metade do século XVII, em que se mantém o “projetar” da origem da sua ocupação em 1616 se estende até o século XVIII marcadamente destituídas de qualquer iniciativa de interação social que informe o seu caráter participativo, sejam elas consultas de qualquer natureza, que não sejam internas às Congregações Religiosas e à própria Coroa Portuguesa.

Certamente, não datam apenas do século XVIII, as intencionalidades que constroem os objetos que vão conformando a cidade. Neste período já se evidencia uma especialização e uma diferenciação intra-urbana já revelada no século XVII, como a construção de casas de chão batido dos colonos contrastando com imponentes construções religiosas, e ausência de condições de acessibilidade a outras áreas da cidade. Vai se conformando um processo de segregação sócio-espacial que se agudiza progressivamente com a ocupação das áreas alagadas ou alagáveis da cidade – cerca de 50% do que corresponde ao território atual do município.

Se considerarmos que os eventos se diferenciam a cada acontecer, seja do que o precede ou daquele que o venha suceder, neles reside o novo. Significa, portanto que em si têm poder de provocar mudanças, de se constituir temporalmente e espacialmente singular, e ao “surgirem trazem consigo mudanças e dão início a uma nova história” [ibid, p.145] em que, a atualidade “é um presente passado num dado ponto da flecha do tempo; dissolvem as coisas, identidades, propondo-nos outras, mostrando que não são fixas”. Milton Santos nos instiga a experimentá-los sob a orientação de um pensamento dinâmico, processual que dissolve saberes pré-estabelecidos aos quais cabe um novo saber reconstituído mediante a compreensão “do movimento conjunto do movimento das coisas e dos eventos” [ibid].

Situamos assim, o Congresso da Cidade, no campo de interpretação como um evento social e histórico, que se dá pela interação humana e fruto da decisão de atores específicos, condição da ação e esta, a condição do próprio evento, e como tal, indissociáveis para a compreensão dos processos geográficos, sociais. Evento que se realiza numa cidade como história presente e um futuro possível dada a sua extensão política, social, que ultrapassa os limites das fronteiras temporais. Um evento infinito conforme Santos [ibid], na construção de uma forma de viver, de ação política e afirmação de que é “pelo lugar que revemos o mundo e ajustamos nossa interpretação” [SANTOS, 1994].

Assim, quais os limites e possibilidades da ação de caráter local na busca pela técnica da ação em lugar da ação técnica? Pelo reconhecimento da diferenciação como própria do espaço, mas nem por isso naturalmente desigual? Pela ação dos distintos agentes e pelas normas que alteram as relações que atravessam a vida interior dos objetos e por sua vez a autorização de uso?

Assim, é vislumbrado um projeto no presente, uma utopia como evento como criador do tempo, “como portador da ação presente” em vistas de um “presente futuro” e, em se tratando de evento passado, considerado “presente passado”. Evento como portador de um profundo poder de mudança e se constituindo em si na mudança que imputa ao conteúdo dos preexistentes, como um acontecer no lugar ou um “instante do tempo dando-se em um ponto do espaço” [SANTOS, 2006, p.144].

Portanto, evento que se realiza pela ação de agentes que lhe conferem existência social, histórica. É na ação que reside uma intenção constitutiva de um projeto que se realiza com vistas a alterar o que lhe inquieta, o que lhe move rumo à mudança. Projeto, processo com propósito, busca de sentido. Ações que se realizam mediante norma e ainda com sentido de ações como projetos para além de um futuro imediato. Existem aquelas ações mais circunstanciais, no entanto o que está em jogo é o projeto, sejam as ações mais definidas no tempo, fruto de trabalho sistemático de organização, ou em se

tratando de “um sonho”, trata-se daquelas desprovidas de uma precisão de tempo, pois para estas não há limite, o que se impõem são valores. [SANTOS, 2006 (a)]

Compreender tais situações requer atenção às imbricações regionais, nacionais e internacionais e à forma em que, a partir do local estas se realizam em torno de interesses de distintos grupos sociais pela apropriação de recursos – materiais, políticos, simbólicos - acionados em um lugar específico, que por sua vez pode constituir-se em possibilidade de alteração da vida cotidiana através da participação e controle diretos dos seus cidadãos – afirmando a distinção das suas identidades historicamente obscurecidas – e/ou da ação de um governo.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O acontecer como eventos, simultaneamente se realizando nos lugares com temporalidades diversas nos impõe o desafio de romper com os limites formais, legais, econômicos, culturais, enfim, compreender os processos de planejamento no âmbito da ação política, da construção de redes sociais com vistas a inverter o comando ação a partir de fora.

Diante do movimento contraditório do espaço, torna-se necessário mais do que identificar processos em diferentes lugares, o que nos conduziria a uma subordinação do espaço ao tempo. A problematização da coexistência de temporalidades nos permite revelar a coexistência de distintas temporalidades seja em uma comunidade ou em um bairro. E tal revelar se torna possível se consideramos as especificidades que a globalização assume nos lugares, os eventos e um conjunto de eventos que assumem uma dimensão material e imaterial, combinação indissociável de objetos e ações, uso diferenciado e desigual do território donde decorre a ruptura com a pretensa homogeneização e subordinação dos lugares.

O planejamento de uma cidade, seus planos, programas e projetos de curto e de longo prazo expressam uma hibridez manifesta na cidade como um conjunto indissociável e objetos e ações, requerendo-nos assim, assumir o fato de que os eventos ao mesmo tempo, respondem ao comando e o resignificam, o que em instância última remete á força do lugar na inversão do comando externo. E assim, são determinados e também determinam a natureza da sua realização numa relação tensa e conflituosa, uma vez que eventos ao mesmo tempo se realizam e se defrontam com os constrangimentos a exemplo das normas que chegam às parcelas locais da configuração territorial como os constrangimentos advindos dos aparatos jurídicos que contrariam decisões populares tomadas em fóruns de planejamento participativo por não se encontrarem inscritas no arcabouço jurídico formal. Ou contraditoriamente, constrangimentos forjados no discurso que chega como informação,



que sob o argumento da comunicação se traduz efetivamente numa luta contrária às racionalidades do lugar que representam ameaça à reprodução hierárquica das ações verticalizadas.

Assim, alguns desafios impõem-se, a exemplo da permanente busca do encontro entre a parcela técnica e a parcela política, a escala do comando e a escala da ação. O seu encontro na condução das práticas sociais, ou seja, horizontalidades orientando o viver compartilhado como projeto que se faz no presente, o espaço banal que Milton Santos nos traz de François Perroux.

De outro modo, propõe-nos que a técnica, a ciência e a informação que ainda se encontrem a serviço da desigualdade ou fragmentação possam ser utilizadas para outros fins, ou seja, para uma ruptura com a união vertical dos lugares como única possibilidade, e assim, a busca de uma união horizontal em que a vida comum se constitua como o meio de organização social em que às diferenças não correspondam irremediavelmente a desigualdade.

E assim, a desigualdade de acesso a recursos por determinados grupos presentes na cidade sugere a possibilidade real de que a ação de um governo municipal pode, mesmo à luz de determinações estruturais, e do reconhecimento de injunções internas à própria cidade frente a uma dada estrutura política e social, contribuir para a ruptura com a estratégia competitiva que hoje orienta em grande medida o planejamento de cidades.

Contribuindo assim para o enfrentamento às decorrências de um projeto de sociedade em curso que, ao invés da liberdade, da autonomia e da justiça social, tem gerado opressão, subordinação e injustiças. Este, porém não se realiza imune a processos de resistência e de esperança que se faz no presente.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. "Terras tradicionalmente ocupadas – processos de territorialização e movimentos sociais". **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Vol. 6, nº. 1. ANPUR, maio de 2004. p. 9-32.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: EDUSP, , 2006 (b).

\_\_\_\_\_. "O retorno do território". In: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia e SILVEIRA, Maria Laura (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**, São Paulo: Hucitec/Anpur, j-2006 (a), p. 15-20.

\_\_\_\_\_. "O território e o saber local". **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XIII, nº. 2, 1999, pp.15-26.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único à consciência universal. Record, Rio de Janeiro, 2000.

SMITH, Neil. "Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica". In: ARANTES, Antonio (org). **O espaço da diferença**. São Paulo: Papirus Editora, 2000, pp. 133-175.

SOUZA, Maria Adélia A. "Cidade: Lugar e Geografia da Existência". Texto apresentado no Simpósio Nacional de Geografia Urbana, em Salvador da Bahia. 21 a 24 de outubro de 2007.

SOUZA, Maria Adélia. O Lugar como resistência. In: Encontro Internacional O LUGAR COMO RESISTENCIA, Campinas, 2003.

VAINER, Carlos Bernardo. As Escalas do Poder e o Poder das Escalas: O que Pode o Poder Local?. In: XI Encontro Nacional da ANPUR: Ética, Planejamento e Construção do Espaço. **Anais....** RJ, 2001.



## CRISE DO CAPITALISMO E REFLEXOS NA QUESTÃO DA MORADIA: construindo soluções para o déficit no estado do Pará?

Sandra Helena Ribeiro Cruz<sup>1</sup>

### RESUMO

A relação entre capitalismo e cidade remonta à gênese da(s) revolução (ões) industrial (ais) nos séculos XVII, XVIII e XIX, que se metamorfoseia, na contemporaneidade, com a revolução informacional no século XX e início do século XXI. A garantia do direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas de sua transformação em territórios radicalmente diferentes dos que têm sido legados pelo modo de produção capitalista. Na história deste modo de produção, a luta pelo direito à cidade é também a luta contra o capital.

**Palavras-chave:** Crise urbana no capitalismo contemporâneo; Direito à moradia; Luta contra o capital.

### ABSTRACT

The relationship between capitalism and city back to the genesis of the Industrial Revolution in the XVII, XVIII and XIX, which pass through a transformation, in contemporary, with the information revolution in the XX century and the beginning of the XXI century. The guarantee of the right to the city is not simply the right to what is already in the city, but its transformation into radically different areas of the legacies that have been the capitalist mode of production. In the history of this mode of production, the fight for the right to the city is also the struggle against capital.

**Keywords:** urban crisis in contemporary capitalism; Right to housing; Fighting capital.

## 1 INTRODUÇÃO

A relação entre capitalismo e cidade remonta à gênese da(s) revolução (ões) industrial (ais) nos séculos XVII, XVIII e XIX, que se metamorfoseia, na contemporaneidade, com a revolução informacional no século XX e início do século XXI. No feudalismo, as cidades existiam em função do campo, com o capitalismo ocorre uma inversão, passando a ter centralidade, primeiro, as grandes metrópoles e, em um segundo momento, as cidades

<sup>1</sup> Assistente Social, Prof<sup>a</sup> Adjunta da Faculdade de Serviço Social da UFPA e doutoranda do Programa Desenvolvimento do Trópico Úmido (PDTU/NAEA/UFPA).

médias e pequenas. Nestes territórios, agudizam-se desigualdades sociais, que resultam de um processo muito mais complexo de segregação sócio-espacial, cujo cerne é o não respeito ao direito à riqueza socialmente produzida pela maioria dos homens e mulheres que neles habitam e sim a prevalência de interesses que levam à sua mercantilização e ao acesso desigual ao que neles é produzido.

A garantia do direito à cidade supõe a existência de territórios que, não só satisfaçam as necessidades humanas, como se deixem construir como lugares de convivência digna, portanto, o direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas de sua transformação em territórios radicalmente diferentes dos que têm sido legados pelo modo de produção capitalista. Na história deste modo de produção, a luta pelo direito à cidade é também a luta contra o capital.

Neste contexto da relação entre capital e cidade capitalista contemporânea, introduziremos a questão da atual crise econômica mundial, que na realidade trata-se de uma crise do capitalismo financeiro. Ao longo dos últimos trinta e oito anos, isto é, a partir da década de 1970, o capital mundializado tem propagado inúmeras crises. Neste período, se inicia nos Estados Unidos e nos países da Europa, uma forte crise financeira; no final da década de 1980, a economia japonesa sofre impactos da especulação financeira da propriedade e da especulação financeira da terra. Neste mesmo período, nos Estados Unidos, uma nova crise leva centenas de bancos à falência e, tudo se deveu à especulação sobre a habitação e à propriedade imobiliária, conforme assinalou, recentemente, Harvey<sup>2</sup> quando assinalou que

[...] nos anos de 1970 houve uma grande crise mundial nos mercados imobiliários. E eu poderia continuar, indefinidamente, dando-lhes exemplos de crises financeiras com origens urbanas. Meu cálculo é que metade das crises financeiras dos últimos 30 anos teve origem na propriedade urbana. As origens dessa crise nos Estados Unidos estão em algo chamado crise das hipotecas *subprime*. Mas eu chamo esta crise não de crise das hipotecas *subprime* e, sim, de crise urbana (HARVEY, 2009).

O capitalismo é um sistema que produz um contínuo excedente de capital e parte deste excedente precisa ser reinvestido na ampliação da produção, por necessidade de se manter a competitividade do mercado. Segundo, ainda, Harvey, desde 1750, quando o valor total da economia global era de 135 bilhões de dólares em bens e serviços, o capitalismo apresentava um crescimento de 3% ao ano, chegando em 2000 com 42 trilhões de dólares em circulação. Estima-se hoje, que este valor esteja próximo de 50 trilhões de dólares e, em 25 anos, poderia chegar, com esta mesma taxa de crescimento de 3% anual, a 100 trilhões de dólares (id. *Ibidem*, 2009).

---

<sup>2</sup> Conferência de David Harvey durante o IX Fórum Social Mundial em Belém/PA, Brasil, 2009.

Neste contexto, significa dizer que há dificuldades para se encontrar saídas rentáveis para o excedente de capital. Até 1970, a lógica capitalista era reinvestir este excedente na produção tendo como argumentos a geração de mais empregos e o aumento da qualidade de vida do povo. Mas, desde 1970, os capitalistas têm investido cada vez menos na produção e cada vez mais na compra de ativos, ações, direitos de propriedade, inclusive intelectual, e, também, em propriedade imobiliária.

Portanto, desde 1970, cada vez mais dinheiro tem sido destinado a ativos financeiros, e quando a classe capitalista começa a comprar ativos, o valor destes aumenta. Assim, o capital se reproduz com o crescimento no valor de seus ativos. A priorização dos investimentos em capital financeiro em detrimento dos investimentos no capital produtivo é um dos pilares do chamado neoliberalismo, além da auto-regulação do mercado e a minimização dos investimentos pelo Estado em políticas públicas. Com isso, os preços da propriedade imobiliária aumentam cada vez mais, tornando a vida na cidade cada vez mais cara para as classes trabalhadoras empobrecidas, que têm seu direito à cidade subtraído na medida em que se reproduzem os processos de periferização e segregação sócio-espacial.

## **2 CRISE ECONÔMICA E QUESTÃO DA MORADIA NO ESTADO DO PARÁ**

No período que precedeu os anos 30 do século XX, no Brasil, a produção de moradias de aluguel garantiu o atendimento das necessidades quantitativas de habitação popular, embora a questão dos valores dos aluguéis estivesse, quase sempre, entregue à livre negociação entre locador e inquilino, não havendo a intervenção do Estado na sua regulamentação. Somente a partir de 1942, com a edição da Lei do Inquilinato, foi instituído o controle do Estado sobre os aluguéis, mesmo que de forma limitada. Até os dias atuais, os setores populares e da classe média consomem, em grande medida, a moradia através dos aluguéis, ora com maior presença do Estado, ora com menor nível de intervenção.

A partir dos governos militares, pós-Golpe de 1964, o Estado brasileiro sistematizou uma política direcionada à questão habitacional pela via de financiamentos em programas desenvolvidos por órgãos como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), componentes do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), buscando o suprimento de habitações, inclusive para frações das classes trabalhadoras. O BNH surge em 1964, em pleno regime militar, e sua estrutura organizacional instituiu um “modelo nacional de oferta de serviços urbanos assentado, de um lado, sobre uma agência federal que centralizava a formulação e o financiamento das políticas e, de outro, sobre agências locais (estaduais ou municipais), encarregadas de sua implementação” (ARRETCHE, 2000). Contudo, em meados da década de 1980, esse modelo de intervenção estatal passou a apresentar visíveis sinais de desarticulação e que,

segundo Arretche “a extinção do BNH [em 1986] e a conseqüente desarticulação de uma burocracia especializada e insulada modificaram radicalmente a arena de formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano do governo federal” (2000:77).

Esses fatores impactaram negativamente a intervenção do governo federal que se manteve até 1995 sem nenhuma orientação para o setor, provocando um atraso ainda maior para o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil. Somente a partir desse ano que o governo, em nome da modernização da máquina e como parte das reformas sociais, propõe a descentralização dos recursos do FGTS para instâncias colegiadas criadas nos estados da federação, o que levou muito tempo para estabilização dessa medida.

A lacuna deixada pela extinção do BNH estimulou os governos estaduais e municipais, com aquiescência do governo federal, a recorrerem às instâncias externas de financiamento da política urbana, sobretudo em relação aos projetos de infraestrutura de áreas consideradas insalubres ou subnormais. Os financiamentos são obtidos através de empréstimos internacionais junto às agências multilaterais de fomento como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que têm investido em projetos de renovação urbana, nos quais a questão da habitação aparece como um acessório. Na atualidade, os recursos são contratados, repassados e acompanhados pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal.

Com sede no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), o CEM é parceiro da Fundação Seade, dos departamentos de Ciência Política (DCP) e Sociologia (DS) da FFLCH-USP, da TV Cultura, da ECA-USP, do SESC/SP e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

O governo federal na tentativa de solucionar os problemas habitacionais do país propõe a construção e consolidação de um sistema nacional que faça o enfrentamento das questões urbanas através de uma política nacional de desenvolvimento urbano, articulando as três esferas de governo e, criando, em 2003, o Ministério das Cidades, com atribuições de coordenar as chamadas Políticas Urbanas (Habitação, Regularização Fundiária, Saneamento Ambiental e Transporte Coletivo/Mobilidade), juntamente com o Conselho Nacional das Cidades, com base no que foi instituído, em 2001, pela Lei 10.257, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade.

Ainda como parte desse conjunto de medidas institucionais o governo federal, desde 2005, vem construindo o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social que prevê Conselhos em todas as esferas administrativas da federação, bem como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que teve, em 2006, uma dotação orçamentária na ordem de um bilhão de reais e, em 2007, este valor foi reduzido para 458 milhões.

Em 2009, o governo federal procura aprofundar o processo de estruturação da política voltada para a questão habitacional, quando lança o chamado “pacote habitacional” ou “PAC da habitação”, que tem como objetivo estratégico impulsionar o mercado interno, ao estimular a produção habitacional e manter o desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil, enfrentando os efeitos da crise econômica internacional no país, além do combate ao déficit habitacional, cujo cálculo, aproximado, totaliza 7,2 milhões de moradias. Este conjunto de medidas prevê a construção de 1 milhão de unidades habitacionais para população de um a dez salários mínimos, representando, portanto, 13,9% do déficit habitacional brasileiro. O estado do Pará será contemplado com 50 mil unidades, representando, aproximadamente, 6,3% do déficit nesse estado, o que pode representar um investimento insuficiente no que tange a superação do déficit, uma vez que nesse estado seria necessária a construção de 470 mil unidades habitacionais nas áreas urbanas e rurais.

Além do que, de acordo com estudos realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP), 3,9% do total de domicílios particulares permanentes, no Brasil, se encontra em aglomerados subnormais, o que corresponde a 1.956.331 unidades domiciliares. No estado do Pará esta proporção é de 11,4% e em Belém, este percentual alcança 37,3%, o que significa 193.474 unidades habitacionais (FJP, 2006).

Complementando estes estudos, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM)<sup>3</sup> do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), a estimativa de domicílios em assentamentos precários em Belém é de 49,7%, e a estimativa da população residente nestes assentamentos chega à 51,5%, isto é, mais da metade da população da cidade, onde mais de 80% dos chefes de domicílios, segundo o mesmo estudo, tinham um rendimento mensal máximo de 3 salários mínimos em 2000. Embora, a iniciativa do governo federal signifique uma medida positiva em relação a construção de um caminho que poderá levar a redução progressiva, de médio a longo prazo, do déficit habitacional no país, deixa transparecer que de forma contraditória a medida visa apontar preventivamente uma alternativa de enfrentamento aos efeitos da crise capitalista atual. Segundo a imprensa local, o “programa de habitação atende uma necessidade imediata decorrente da crise financeira internacional. [...] No quarto trimestre de 2008, quando se instalou a crise, houve uma redução na ordem de 9,8% da formação bruta de capital fixo – onde se incluem os setores de infraestrutura e habitação – em nível nacional” (Jornal O Diário do Pará, 2009: A8).

Ainda para o representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil no estado do Pará (SINDUSCON), em entrevista ao jornal O Diário do Pará, “a construção civil no estado do Pará cresceu 12% no terceiro trimestre do ano passado e apenas 1% no quarto trimestre. Nossa expectativa é que com as medidas desse pacote habitacional, o setor volte a se aquecer” (id. Ibidem, 2009).

O volume de investimentos públicos, nestas áreas, tem sido segundo Rolnik e Kazuo (2009), uma das soluções keynesianas clássicas para momentos de crise como o atual. A produção de moradias parece ser a solução ideal, quando se estimula a indústria, geram-se empregos e enfrenta-se o déficit habitacional, diante da precariedade que caracteriza a moradia da maioria dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que se tenta combater a reprodução de favelas e periferias no país. No entanto, esse tipo de medida, reforça velhos modelos de processos urbanizatórios como o de implementar uma política habitacional descolada de uma estratégia urbanística, fundiária e territorial que responda à cisão provocada pela dinâmica da segregação sócio-espacial. Significa privilegiar medidas que não dão conta dos determinantes estruturais da questão habitacional, que é emblemática nas cidades brasileiras,

A política habitacional no Brasil não tem atendido às demandas dos segmentos de trabalhadores empobrecidos. De acordo com Rolnik e Kasuo (2009), desde a criação do BNH, os recursos do FGTS têm privilegiado os financiamentos para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais voltados para os níveis de renda das classes médias e altas, provocando a alta nos preços dos terrenos. Dos 4,5 milhões de moradias construídas, entre 1964 e 1986, com financiamentos do SFH, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, e estes foram implantados em áreas fora dos centros urbanos, sem acesso à infra-estrutura de saneamento básico, transporte coletivo, serviços de saúde, educação, cultura e lazer, ou em conjuntos habitacionais localizados nas periferias longinhas, portanto, distantes dos locais de maior oferta de trabalho e emprego, deslocadas da dinâmica econômica interna das cidades. Segundo os mesmos autores, o crédito imobiliário naquele período jamais alcançou a faixa de renda familiar mensal entre 0 e 3 salários mínimos, que na época, concentrava e, continua concentrando, 90% do déficit habitacional. O resultado foi o aumento da favelização e da autoconstrução em loteamentos clandestinos e precários prevalentes nas cidades brasileiras.

O modelo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade infra-estruturada tem conseqüências nefastas não só para as pessoas que nela habitam como impacta o próprio poder público, pois aumenta demasiadamente o custo da extensão das redes de abastecimento de água e esgoto, por exemplo, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, resultando no aprofundamento do processo de segregação sócio-espacial.

### **3 A GUIA DE CONCLUSÃO**

A adoção de uma política nacional de desenvolvimento urbano pelo poder público não significa que o problema da falta ou má qualidade de moradia e da segregação



sócio-espacial nos territórios em que ocorrem estes fenômenos, será resolvido, se não se der conta das soluções estruturais exigidas para a superação do modelo de desenvolvimento excludente vigente no país, que se sustenta na desigualdade e na injustiça social. Daí decorre, entre outros, fatos revelados pela excessiva demora com que a burocracia retarda o atendimento de demandas, como das medidas de regularização fundiária e dos critérios contraditórios definidores do acesso aos financiamentos anunciados como populares.

As transformações nas bases produtivas geraram e impuseram soluções habitacionais alternativas como a autoconstrução da casa própria em loteamentos periféricos e em favelas, ao mesmo tempo em que criaram condições materiais para o surgimento de um forte e vigoroso movimento popular vinculado à questão habitacional e urbana (BONDUKI, 1988; CARDOSO, 2000). Como resultado, assistimos à intensificação das mobilizações sociais em prol da aquisição da moradia popular, seja através do acesso aos programas oficiais, seja por meio de ocupações irregulares como dos chamados assentamentos subnormais.

Os argumentos até aqui desenvolvidos objetivam demonstrar que a questão da habitação decorre da própria estruturação da sociedade capitalista, pois se trata de uma questão organicamente vinculada ao estatuto sagrado da propriedade privada do solo - mercado de terras – e ao mercado imobiliário de produção da habitação em si e de seus fatores externos, como o da infra-estrutura urbana e dos serviços coletivos (LOJKINE, 1998).

Nos dias atuais, portanto, o problema habitacional pode ser descrito pela existência de fatores que determinam o déficit habitacional no Brasil. É o caso do aluguel, do imóvel cedido, da coabitação e da inadequação domiciliar; da lenta intervenção do Estado em busca de solução para a questão; da especulação imobiliária ofensiva dirigida para os setores de elevado poder aquisitivo; da lentidão nos processos de regularização fundiária; do aumento no número de ocupações consideradas irregulares em áreas ditas subnormais ou precárias.

Para Maricato (2009), o momento atual é “uma oportunidade de disputa para as forças sociais que querem mudar a história das cidades brasileiras” ao constatar que:

[...] sempre dissemos que faltava subsídio, [agora] temos subsídio e é hora de irmos à luta. Vamos ver se historicamente nós conseguimos exigir que o mercado aprenda a trabalhar com a baixa renda e, em segundo lugar, que o mercado e as prefeituras insiram a população de baixa renda nas cidades. Senão, as críticas serão as mesmas que eram feitas ao BNH (extinto Banco Nacional da Habitação): gerou emprego pra chuchu, construiu muito, mas favoreceu a classe média e aprofundou as desigualdades. [...] [Como] essa coisa de juntar pobre longe de tudo e adensar, tipo Cidade de Deus, [e] dar naquilo que deu. (MARICATO, 2009).

O padrão periférico e de precarização das moradias populares vem se reproduzindo, em larga escala, nas cidades brasileiras nestas últimas décadas, o que impõe articulações entre a oferta de financiamentos imobiliários e promoções públicas habitacionais com estratégias eficientes de acesso às terras infraestruturadas, inseridas nas cidades, de tal maneira que os benefícios da vida urbana sejam acessados democrática e igualitariamente. Por outro lado, políticas e programas urbanos centrados, por exemplo, em investimentos no sistema de transporte público de massa, em condições igualitárias de urbanidade e criação massiva de postos de trabalho para trabalhadores(as) desempregados(as), são fundamentais para transformação das cidades contemporâneas brasileiras, segundo uma nova ordem social, em cidades justas sócio-espacialmente.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BARBOSA, Maria José de Sousa (et al). Estudo de Caso – Tucunduba: urbanização do Igarapé Tucunduba, gestão de rios urbanos – versão condensada. Belém: UFPA, 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Textos Técnicos para Subsidiar a Formulação do Programa Nacional de Integração Urbana de Assentamentos Precários. Rio de Janeiro: IPPUR/Observatório das Metrôpoles / UFRJ. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades, 2003.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE; SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES. Assentamentos Precários no Brasil Urbano. Brasília, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil. Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas. 2. ed. – Reimpressão – Brasília, 2006.

JORNAL O DIÁRIO DO PARÁ. Pacote da Habitação. Edição de 26 de março de 2009. Caderno Belém, Página A8. Belém, 2009.

LOJKINE, Jean. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1997, 2a edição.

MARICATO, Ermínia. Baixa renda fica fora do plano habitacional. Entrevista à David Moisés do estado. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,baixa-renda-fica-fora-do-plano-habitacional,356408,0.htm>, acessado em 17 de abril de 2009.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kasuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Março 2009.

VALENTE, Mary Lucy M. Guimarães. A Questão da habitação social na Região Metropolitana de Belém. In: PEREIRA, José Almir R. (Org.) **Saneamento Ambiental em Áreas Urbanas** – Esgotamento Sanitário na Região Metropolitana de Belém. Belém: NUMA/UFPA/EDUFPA, 2003.



## URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA E AS DESIGUALDADES NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM/PA

Welson de Sousa Cardoso<sup>1</sup>

### RESUMO

Esse estudo objetiva refletir criticamente sobre as contradições imanentes ao processo de urbanização na Amazônia e na Região Metropolitana de Belém, e seus reflexos na produção das desigualdades sociais e espaciais. Destacam-se aspectos relacionados à questão do trabalho e renda como uma das dimensões mais agudas das desigualdades, assim como a dimensão sócio espacial urbana.

**Palavras-chave:** Amazônia, Urbanização, Desigualdades.

### ABSTRACT

This study aims to reflect critically on the contradictions inherent in the process of urbanization in the Amazon and in the metropolitan area of Belém, and their reflections in the production of social and spatial inequalities. It is aspects of the issue of work and income as a more acute dimensions of inequality and the urban spatial dimension member.

**Keywords:** Amazon, Urbanization, Inequalities.

## 1 INTRODUÇÃO

No presente trabalho, objetiva-se refletir, criticamente, sobre as contradições imanentes ao processo de urbanização na Amazônia e na Região Metropolitana de Belém e seus reflexos na produção das desigualdades sociais e espaciais. Serão destacados aspectos relacionados à questão do trabalho e renda como uma das dimensões mais agudas das desigualdades assim como, a dimensão sócioespacial urbana.

Em um primeiro momento fez-se uma abordagem sobre a urbanização capitalista baseados na obra de Mike Davis (2006) que fez uma análise sobre a urbanização no mundo e a favelização nos grandes centros urbanos. Em seguida, abordou-se sobre a urbanização na Amazônia e as desigualdades na RMB/PA.

Com a análise de dados empíricos sobre a população e renda da Região e, baseados em autores como Milton Santos, Otávio Ianni, Saint Clair Trindade Jr. Edmilson

<sup>1</sup> Especialista. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal do Pará. E-mail: cardosow5@gmail.com

Rodrigues, entre outros, se fez uma contextualização sobre a urbanização recente na Amazônia e a Região metropolitana de Belém. Com ênfase na questão do trabalho e concentração de renda como uma dimensão da produção das desigualdades sociais.

## **2 URBANIZAÇÃO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEA**

A partir de 1940 o mundo urbanizou-se com taxas médias em proporções geométricas. Segundo Davis, em 1950, havia 86 cidades no mundo com mais de um milhão de habitantes; hoje são 400, e em 2015 serão pelo menos 550; e ainda, desde 1950, as cidades absorveram quase dois terços da explosão populacional do planeta, quando o crescimento é de um milhão de bebês e migrantes por semana. (DAVIS, 2006, p. 13-14). A população urbana atual de 3,2 bilhões de pessoas e é maior que a população total do mundo na década de 1960. Segundo as previsões deste autor, em 2050, a população do planeta será de 10 bilhões de habitantes, e serão as cidades as responsáveis por quase todo o crescimento populacional do mundo.

Os países em desenvolvimento, em suas áreas urbanas, abrigarão noventa e cinco por cento desse crescimento populacional. A população urbana conjunta da China, da Índia e do Brasil, já é quase igual a da Europa e da América do Norte. A escala e a velocidade da urbanização do Terceiro Mundo é proporcionalmente maior que a Europa no século XIX. Londres, em 1910 era sete vezes maior do que em 1800, mas atualmente Daca (Bangladesh), Kinshasa (Congo) e Lagos (Nigéria) são, aproximadamente, quarenta vezes maiores do que eram em 1950 (DAVIS, 2006 p. 14). A China, que se urbaniza a uma velocidade semelhante, teve mais moradores urbanos em 1980 do que toda a Europa (incluindo a Rússia) em todo o século XIX.

Para este autor, este fenômeno dá origem às megacidades que possuem mais de oito milhões de habitantes e as hipercidades com mais de 20 milhões de habitantes. Estas previsões baseiam-se nos estudos realizados no ano de 2000 pela Divisão Populacional da Organização das Nações Unidas (ONU), segundo os quais, somente a Tóquio metropolitana ultrapassará esse patamar. Outra fonte utilizada pelo autor foi Far Eastern Economic Review, que estima para 2025 a existência na Ásia de dez a doze conurbações desse porte, como Jacarta (24,9 milhões), Daca (25 milhões) e Karachi (26,5 milhões), enquanto é previsto que Mumbai (Bombaim) atingirá 33 milhões de habitantes, embora haja questionamentos sobre a sustentabilidade em termos biológicos e ecológicos dessas concentrações de pobreza tão gigantescas.

Ao tomar esta forma, esse grande espraiamento de cidades constituirá na evolução física e demográfica da paisagem urbana neste novo milênio. Em que pese a importância desta grande evolução, junto a esse processo aprofunda-se cada vez mais as

desigualdades entre as cidades de diferentes tamanhos, especializações econômicas e suas populações.

No entanto, há tendências apontando para uma mudança no quadro do crescimento urbano no mundo, embora as megacidades sejam as que mais capitalizam o crescimento urbano, as cidades médias já são pólos de atratividade migratória e econômica. Como afirma Davis (2006, p.19),

[...] na China – oficialmente, 43% urbana em 1993 - o número de “cidades” oficiais disparou de 193 para 640 desde 1978, mas as grandes metrópoles, apesar do crescimento extraordinário, na verdade reduziram sua participação relativa no total da população urbana. Em vez disso, foram as cidades pequenas e médias e as vilas recentemente “promovidas” a cidades que absorveram a maior parte da força de trabalho rural tornada excedente pelas reformas de mercado a partir de 1979. (DAVIS, 2006, p. 19).

Na América Latina, durante longo período as grandes metrópoles despontaram com intenso crescimento populacional e territorial. Nos anos mais recentes observou-se a expansão urbana em cidades secundárias como Santa Cruz, Valencia, Tijuana, Curitiba, Temuco, Bucaramanga, Maracay, Salvador e Belém, enquanto que nos dias atuais pesquisas dão conta de que o maior volume de crescimento urbano está nas cidades com menos de 500 mil habitantes. (DAVIS, 2006, p. 19).

Na realidade, as grandes cidades industriais do hemisfério sul, como Bombaim, Johannesburgo, Buenos Aires, São Paulo e Belo Horizonte, sofreram o fechamento maciço das fábricas e a tendência à desindustrialização. Em muitos lugares, a urbanização desligou-se radicalmente da industrialização e até do desenvolvimento propriamente dito. Em consequência, é comum que o tamanho da economia de uma cidade, tenha pouca relação com o tamanho de sua população e vice-versa. Neste sentido, a urbanização sem crescimento é mais obviamente herança de uma conjuntura política global, a crise mundial da dívida externa no final da década de 1970 e a subsequente reestruturação das economias do Terceiro Mundo sob a liderança do Fundo Monetário Internacional (FMI) na década de 1980.

Neste contexto, a urbanização nos países periféricos continuou durante os anos difíceis da década de 1980 e no início da década de 1990, apesar da queda do salário real, da alta dos preços e aumento do desemprego. Essa perversa expansão urbana contradisse a lógica dos modelos econômicos ortodoxos que previam que a recessão urbana retardaria ou até reverteria a migração vinda do campo como vimos em Davis (2006, p. 24).

Tal fenômeno deve-se ao fato de que as políticas de desregulamentação agrícola e de disciplina financeira, segundo as diretrizes políticas neo-liberais e de reestruturação produtiva, impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países do chamado Terceiro Mundo, continuaram a gerar êxodo da mão-de-obra rural excedente para as favelas

urbanas, mesmo que a oferta de empregos nas cidades caísse acentuadamente como enfatiza Bryceson apud Davis (2006):

[...] Um a um os governos nacionais, mergulhados em dívidas, submeteram-se planos de ajuste estrutural (PAE's) e a condicionalidade do FMI. Os pacotes de insumo agrícolas subsidiados e aprimorados e a condição de infra-estrutura rural foram drasticamente reduzidos. Quando as iniciativas de “modernização” camponesas das nações latino americanas e africanas foram abandonadas, os camponeses foram submetidos à estratégia econômica do “pegar ou largar” das instituições financeiras internacionais. A desregulamentação do mercado nacional empurrou os produtores agrícolas para o mercado global de commodities, no qual os camponeses de porte médio e pobres acharam difícil competir. Os PAE's e as políticas de liberação econômica representaram a convergência das forças mundiais de desruralização e das políticas nacionais que promoviam a descampesinação. (BRYCESON apud DAVIS, 2006, p. 25).

A reestruturação econômica no início da década de 1990, comandada pelo FMI e Banco Mundial e imposta aos países periféricos corresponde ao revigoramento do capitalismo combatido pela crise que se instalara no final dos anos 1970, que ficou conhecido como neoliberalismo que prega a ideologia do Estado mínimo e da auto-regulação do mercado. Estas diretrizes políticas e econômicas foram definidas em uma reunião, realizada em 1989, entre representantes do governo americano, dos organismos financeiros internacionais como Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), evento que ficou conhecido como “Consenso de Washington”.

Neste contexto, as grandes cidades do Terceiro Mundo continuaram crescendo, apesar da ruína do setor industrial de substituição de importações, do encolhimento do setor público e da decadência da classe média. As forças globais ao “empurrarem” as pessoas para fora do campo, como por exemplo, com a mecanização da agricultura em diferentes países e regiões, a importação de alimentos, a guerra civil e a seca em toda a África, e por toda a parte, a transformação de minifúndios em grandes propriedades de terra e a competição do agronegócio em escala industrial, parecem manter a urbanização mesmo quando a “atração” da cidade é drasticamente enfraquecida pelo endividamento e pela depressão econômica.

Como resultado desta superurbanização presenciamos a reprodução da pobreza impulsionada pela nova ordem mundial neoliberal, isto é, do ajuste estrutural, da desvalorização da moeda e da redução do Estado, que na realidade foi a receita inevitável da produção em massa de favelas como alternativa de local de moradia para as populações pobres do mundo.

## 2 URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA E AS DESIGUALDADES NA RMB/PA.

Na Amazônia, a partir da década de 1950, inaugura-se um novo período da economia regional com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e a transformação, em 1951, do Banco de Crédito da Borracha em Banco de Crédito da Amazônia (hoje Banco da Amazônia) e ainda a criação, em 1952, do Instituto Nacional de Pesquisa na Amazônia (INPA). O governo de Getúlio Vargas pretendeu com essas iniciativas e com o discurso de integração econômica e espacial da Amazônia, como afirma Rodrigues (1996, p. 24), povoar o território não apenas por imigrantes nacionais e estrangeiros, mas promover a ocupação regional com a instalação de grandes empresas nacionais e estrangeiras atraídas pela concessão de incentivos fiscais e creditícios.

Este processo foi continuado no governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960), com sua política desenvolvimentista consubstanciada no “Programa de Metas”, que continha entre as trinta (30) metas propostas, o de assegurar a ocupação territorial da Amazônia no sentido brasileiro, cuja expressão maior foi a construção da rodovia Belém-Brasília. Segundo Ianni (1979, p. 156), com esta rodovia “a Amazônia se tornava um pouco menos distante dos maiores centros populacionais e, também, parecia mais integrada à sociedade brasileira”. Esta maior integração físico-territorial foi responsável pela transferência de grandes contingentes de migrantes de diferentes regiões do país para o território amazônico.

Os governos militares (1964-1985) também elegeram como uma de suas metas, o desenvolvimento e a integração nacional da Amazônia, que segundo Ianni (1979, p. 226), este “alvo” consistia em “estabelecer novos objetivos e criar novos meios na política de ocupação e dinamização da economia da Amazônia”. A principal estratégia adotada foi a consolidação dos chamados “grandes projetos”, que vão desde aqueles de industrialização extrativa mineral (Carajás), como os de caráter infraestrutural, cujo maior exemplo, além das rodovias, é o da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, projetada para cobrir o déficit da produção de energia elétrica demandada pelas regiões sul e sudeste brasileiro e atender a demanda do projeto ALBRAS-ALUNORTE<sup>2</sup>, localizado no município paraense de Barcarena. No rastro destes “grandes projetos” o que prevaleceu foi a ocupação do território por grandes empresas nacionais e multinacionais e, sobretudo, a migração de contingentes de

<sup>2</sup> Segundo dados fornecidos por Aluísio Leal, citados por Carrano (2007), “as grandes empresas instaladas na Amazônia correm o risco de não ter energia suficiente até 2010, enquanto, ao mesmo tempo, expandem a produção. Quem puxa essa grande demanda por energia no Pará são as empresas ALUNORTE e ALBRAS, as duas controladas pelo monopólio da CVRD. Fundadas pelo regime militar na década de 1970, a ALUNORTE hoje é a maior produtora de alumina do mundo, a partir da matéria-prima da bauxita, e a ALBRAS transforma essa alumina em alumínio. A produção do metal causa um grande impacto ao meio ambiente, explica o economista paraense Aluísio Leal. Uma indústria como a ALBRAS, maior do mundo na produção de alumínio, consome até 15 vezes mais energia do que uma transnacional de celulose, por exemplo. E o seu destino é produzir alumínio para exportação, como valor-de-troca, desvinculado das necessidades da região”.

desempregados de diferentes regiões do país, dado, por exemplo, os impactos da seca na região Nordeste, e deslocamentos internos do campo para a cidade, movimentos provocados pela busca de oportunidades de trabalho e melhores condições de vida. Este movimento migratório vai causar, de forma abrupta, o adensamento dos núcleos urbanos desprovidos de serviços e equipamentos coletivos para atender necessidades básicas, de educação, saúde, saneamento, habitação e trabalho para os que neles habitam<sup>3</sup>.

Estas políticas de integração regional e de incentivos fiscais às empresas provocam a instalação de empresas agropecuárias e mínero-metalúrgicas, em função do desencadeamento de um processo gradativo de esgotamento de terras em outras regiões do país. Neste contexto, ocorreu intensa concentração de terras destinadas à pecuária extensiva, ao agronegócio, à exploração madeireira e minerária, que se chocou com o que era demandado pelos migrantes. Este confronto de interesses é responsável pela degradação do meio ambiente, pela agudização de conflitos fundiários, pela agressão às populações tradicionais (ribeirinhos, indígenas e quilombolas), pelo recrudescimento do trabalho escravo, pela violência e assassinato seletivo de lideranças do movimento sindical rural e urbano.

Com a migração do campo para as cidades, fruto da mecanização das atividades agrícolas do agronegócio e da ampliação do latifúndio, os centros urbanos da região são adensados na mesma proporção em que estes não oferecem alternativas de áreas infra-estruturadas para assentamento destes trabalhadores desprovidos dos seus meios de produção. Mike Davis (2006, p.23), ao analisar o processo de urbanização nos dias atuais em diferentes continentes, constata que a urbanização não está necessariamente vinculada à industrialização, já que se vivencia um estágio do capitalismo em que o crescimento da produção está desvinculado do crescimento do emprego. Para este autor, configura-se a partir dos últimos anos da década de 1980 e os primeiros anos da década de 1990, um processo de desindustrialização nos países periféricos, impostos pelas políticas de desregulamentação agrícola e disciplinamento das atividades financeiras sob o comando do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Ainda para este cientista, soma-se a este processo, o surgimento de grandes conglomerados transnacionais que passaram a exercer o controle do mercado internacional, configurando-se a partir deste período o que denomina de “economia globalitária”.

A urbanização continuou o seu curso em todos os continentes mesmo quando as cidades foram drasticamente enfraquecidas pelo endividamento e pela depressão econômica. O êxodo da mão-de-obra rural excedente para as favelas urbanas acontece mesmo que as cidades tenham deixado de oferecer novos postos de trabalho. Mike Davis ao mencionar este fenômeno na Amazônia a identifica como uma das fronteiras urbanas

---

<sup>3</sup> Nascimento (2006) analisa os impactos sociais, econômicos e políticos decorrentes da adoção do modelo de inserção da Amazônia no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo.



que mais vem crescendo no mundo e afirma que: “[...] 80% do crescimento das cidades tem-se dado nas favelas, privadas, em sua maior parte, de serviços públicos e transporte municipal, tornando-se assim sinônimos ‘urbanização’ e ‘favelização’” (2006, p. 27).

No estado do Pará os impactos da construção da Rodovia Belém-Brasília, não só foram responsáveis pelo aumento das desigualdades regionais, como pela desestruturação das frágeis indústrias existentes, dada a facilidade em acessar produtos manufaturados oriundos de outras regiões do país, e pelo aparecimento de novos núcleos urbanos e de um acentuado crescimento demográfico da Região Metropolitana de Belém (RMB)<sup>4</sup>, às famílias sem renda, migrantes de outras regiões do país e do interior do estado do Pará, restou a alternativa de ocupação, num movimento espontâneo, das chamadas “baixadas”<sup>5</sup> existentes nos limites da área continental de Belém e, a partir da década de 1980, das franjas do município de Ananindeua. As ocupações de terras tornaram-se a principal estratégia de acesso da população pobre à moradia na cidade. Nas décadas de 1960 e 1970 as ocupações são mais restritas ao município de Belém, levando à densificação das “baixadas” e, posteriormente, configura-se o processo de expansão acelerado em direção às periferias para além da 1ª Léguas Patrimonial, devido a dois fatores evidenciados por Souza apud Rodrigues:

[...] crescimento horizontal da zona urbanizada e conseqüente retenção especulativa de terrenos vazios à espera de valorização. Esses aspectos criam condições para se apresentar uma cidade totalmente periférica caracterizada por assentamentos clandestinos, carentes de infra-estrutura e equipamentos urbanos, que expressam a segregação espacial da pobreza (1996, p. 151).

A RMB, como maior aglomerado urbano da Amazônia, torna-se uma síntese do quadro exposto, uma vez que, ao longo das cinco últimas décadas, observamos uma explosão demográfica de aproximadamente 663%. Em 1950, a RMB possuía 268.000 habitantes, chegando, em 2007, com 2.043.537 habitantes, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com maior concentração no município de Belém de 1.408.847 habitantes, conforme Tabela 1 abaixo:

---

<sup>4</sup>A RMB, instituída no momento de criação das Regiões Metropolitanas no Brasil pelo governo federal pela Lei Complementar nº 14 de 08 de julho de 1973, foi composta pelos municípios de Belém e Ananindeua. Mais recentemente, em 1995, esta composição foi alterada, sendo incluídos os municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará.

<sup>5</sup> A “baixada” é caracterizada por estar localizada em terrenos de cota inferior a 3,70m da maré máxima e é formada por um imenso charco, onde estão localizadas as casas do tipo palafitas, acessíveis somente por meio de estivas ou mesmo por barcos. Segundo Trindade Jr., “as baixadas existentes são áreas inundadas ou sujeitas às inundações – decorrentes, em especial, dos efeitos das marés – e ficaram conhecidas, principalmente a partir da década de 60 [do século XX], por serem espaços de moradia das camadas sociais de baixo poder aquisitivo” (1997, p. 22).

Tabela 1: Distribuição da População, por município, na RMB

<b>RMB</b>	<b>Pop. Total</b>
Belém	1.408.847
Ananindeua	484.278
Marituba	93.416
Benevides	43.282
Santa Bárbara do Pará	13.714
<b>Total</b>	<b>2.043.537</b>

Fonte: IBGE, Contagem da População, 2007.

O município de Belém possui um relevo similar ao da região amazônica, verificando-se a presença de igarapés, várzeas e terra firme, sendo a área insular formada por 39 ilhas, correspondendo a 65,64% da área total, enquanto a área continental, cortada por furos e igarapés, é composta por 13 bacias hidrográficas. A principal característica da cidade-capital do estado é o crescimento a partir da orla fluvial. O sítio urbano está coberto por extensa rede de cursos d'água devido a localização na confluência da baía do Guajará com a foz do rio Guamá. Esses fatores tiveram grande importância no processo de ocupação na medida em que as áreas de terra firme foram sendo ocupadas pelas camadas sociais de maior renda, restando como única opção de moradia para a população empobrecida as "baixadas".

Essas características geográficas têm papel fundamental na forma como os conflitos sócio-espaciais são engendrados no contexto de crescimento da favelização e da periferização da cidade, configurando-se as expressões sociais, econômicas e políticas das contradições que a metrópole vivencia, onde se verifica num mesmo cenário, áreas infra-estruturadas que contrastam com áreas de ocupação precária, em geral, alagadas ou alagáveis, sem serviços básicos e equipamentos coletivos. Este contexto é, segundo Mike Davis (2006, p.39), aquele em que "os pobres urbanos têm de resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a menor distância ao trabalho e, por vezes, a própria segurança".

A População Economicamente Ativa (PEA) e renda, são um estrato do Censo Demográfico de 2000, atualizados pelas Pesquisas Nacionais de Amostra por Domicílios (PNADs) de 2004 e a versão mais atual de 2007, que revelam a distribuição de renda como uma das dimensões das desigualdades na RMB e no município de Belém, a tabela 2 demonstra que a maioria da população economicamente ativa 28% auferem renda entre um e dois salários mínimos, seguidos de 22% e 27% nos anos de 2004 e 2006 respectivamente de pessoas que recebem entre meio e um salário mínimo.

Tabela 2 - População Economicamente Ativa da RMB segundo renda mensal nos anos de 2004 e 2006

CLASSES DE RENDA	2006		2004		VARIAÇÃO %
		%		%	
Até 1/2 salário mínimo	77.000	7,8	88.382	9,2	-12,9
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	261.000	26,6	212.851	22,1	22,6
Mais de 1 a 2 salários mínimos	274.000	27,9	267.575	27,8	2,4
Mais de 2 a 3 salários mínimos	90.000	9,2	89.105	9,3	1,0
Mais de 3 a 5 salários mínimos	65.000	6,6	80.566	8,4	-19,3
Mais de 5 a 10 salários mínimos	50.000	5,1	53.007	5,5	-5,7
Mais de 10 a 20 salários mínimos	21.000	2,1	22.154	2,3	-5,2
Mais de 20 salários mínimos	6.000	0,6	6.280	0,7	-4,5
Sem rendimento	126.000	12,8	126.027	13,1	0,0
Sem declaração	11.000	1,1	16.738	1,7	-34,3
<b>Total</b>	<b>981.000</b>	<b>100,0</b>	<b>962.685</b>	<b>100,0</b>	<b>1,9</b>

Fonte: IBGE CENSO 2000/PNAD's 2005 e 2007

Verifica-se que houve um decréscimo 12,9 % no contingente de pessoas da PEA que percebiam até meio salário mínimo, caindo de 9,2% em 2004 para 7,8% o que significa que essas pessoas passaram a outras faixas de renda, indicando, provavelmente, a inclusão na faixa imediatamente superior, ou seja, de mais de meio até um salário mínimo, que apresenta um crescimento em 2006 de 22,6% em relação à 2004.

Apesar da variação positiva de 2,4% e 1% nas faixas de renda de mais de um até dois e mais de dois e até três salários mínimos, 71,1% da população percebem até três salários mínimos na RMB, pois no mesmo quadro, observa-se uma queda de 19,3% na população que recebe mais de três e até cinco salários mínimos que pode estar associado ao crescimento do contingente de pessoas, 34,3% que não declararam a sua renda.

Tabela 3: População Economicamente Ativa da RMB, segundo rendimento médio mensal - 2004/2006

CLASSES DE RENDA	Rendimento médio mensal		VARIAÇÃO %
	2006	2004	
Até 1/2 salário mínimo	107,00	78,00	37,2
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	305,00	228,00	33,8
Mais de 1 a 2 salários mínimos	516,00	380,00	35,8
Mais de 2 a 3 salários mínimos	879,00	635,00	38,4
Mais de 3 a 5 salários mínimos	1.334,00	987,00	35,2
Mais de 5 a 10 salários mínimos	2.426,00	1.827,00	32,8
Mais de 10 a 20 salários mínimos	4.892,00	3.512,00	39,3
Mais de 20 salários mínimos	10.044,00	8.643,00	16,2
<b>Total</b>	<b>698,00</b>	<b>552,00</b>	<b>26,4</b>

Fonte: IBGE CENSO 2000/PNAD's 2005 e 2007

Na tabela 3 verifica-se que houve um crescimento médio de 26,4% no rendimento médio mensal da população residente na RMB que em 2004 possuía um rendimento médio mensal de R\$ 552,00 passando para R\$ 698,00 em 2007. Analisando as classes de renda, constata-se que este percentual variou de 32,8% a 39,3% com destaque para a renda média das pessoas que recebem mais de dois até três salários mínimos que passou de R\$ 635,00 em 2004 para R\$ 879,00 em 2006. De modo semelhante, verificou-se um crescimento de 38,4% na renda média das pessoas que auferem entre 10 e 20 salários mínimos, que passaram, em 2004, da média de R\$ 3.512,00 para R\$ 4.892,00 em 2006, o que sugere uma melhoria geral na renda média da população de todas as classes sociais, como se observa no gráfico 1. Esta sugestão está fundamentada no aumento do emprego formal e na estabilização da economia brasileira neste período, com reflexos na RMB.

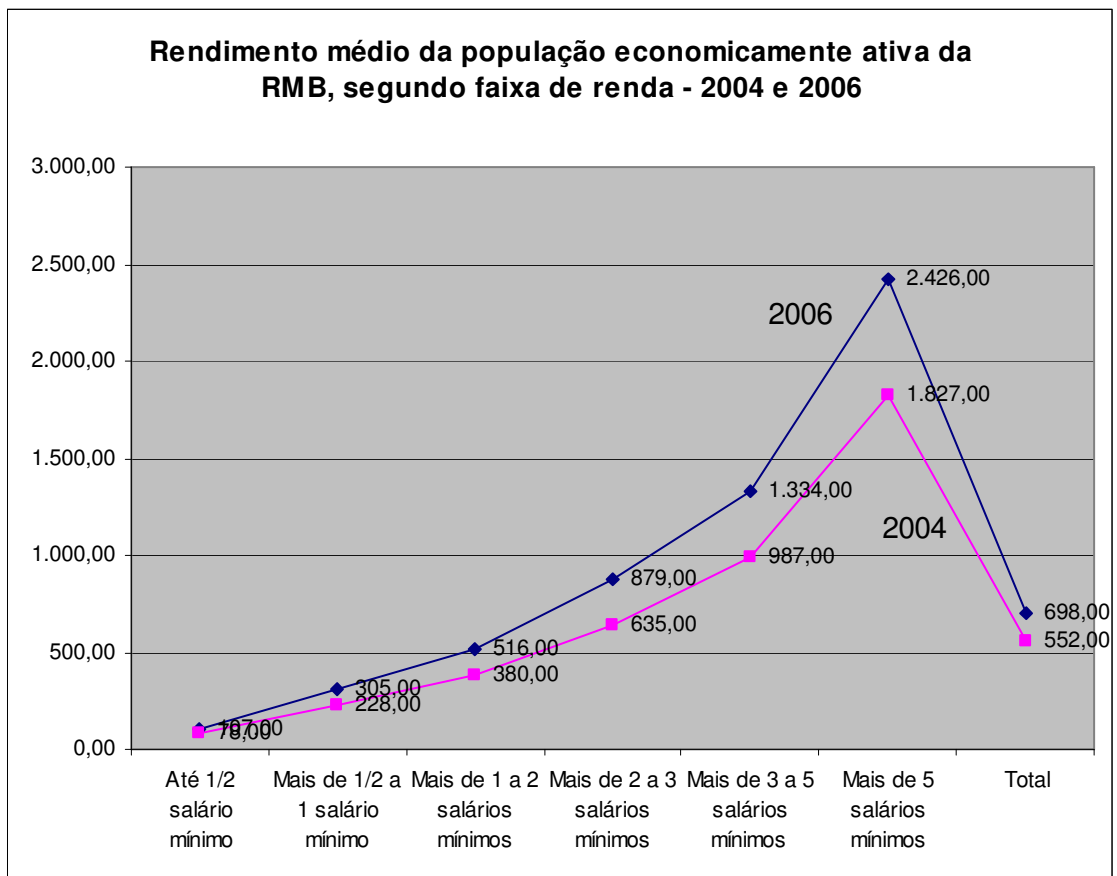


Gráfico 1: Rendimento médio da População Economicamente Ativa da RMB, segundo faixa de renda – 2004/2006

Por outro lado, amplia-se o hiato da desigualdade na distribuição de renda, sendo a RMB, comprovadamente, uma das mais desiguais no Brasil, quando o assunto é renda. O Gráfico abaixo, baseado na Curva de Lorenz, é uma representação da concentração de renda na RMB.

A Curva de Lorenz é um gráfico freqüentemente utilizado para representar a distribuição relativa de uma variável em um domínio determinado. O domínio pode ser o conjunto de pessoas de uma região ou país, por exemplo. A variável cuja distribuição é produzida pode ser a renda das pessoas. A curva é traçada considerando-se a percentagem acumulada de pessoas no eixo das abscissas e a percentagem acumulada de renda no eixo das ordenadas. Cada ponto da curva é lido como percentagem cumulativa das pessoas. A curva parte da origem (0,0) e termina no ponto (100,100). Se a renda estivesse distribuída de forma perfeitamente eqüitativa, a curva coincidiria com a linha de 45 graus que passa pela origem (por exemplo, 30% da população recebe 30% da renda). Se existisse desigualdade perfeita, ou seja, se uma pessoa detivesse toda a renda, a curva coincidiria com o eixo das abscissas até o ponto (100,00), donde iria até o ponto (100,100). Em geral, a curva se encontra numa situação intermediária entre esses dois extremos.

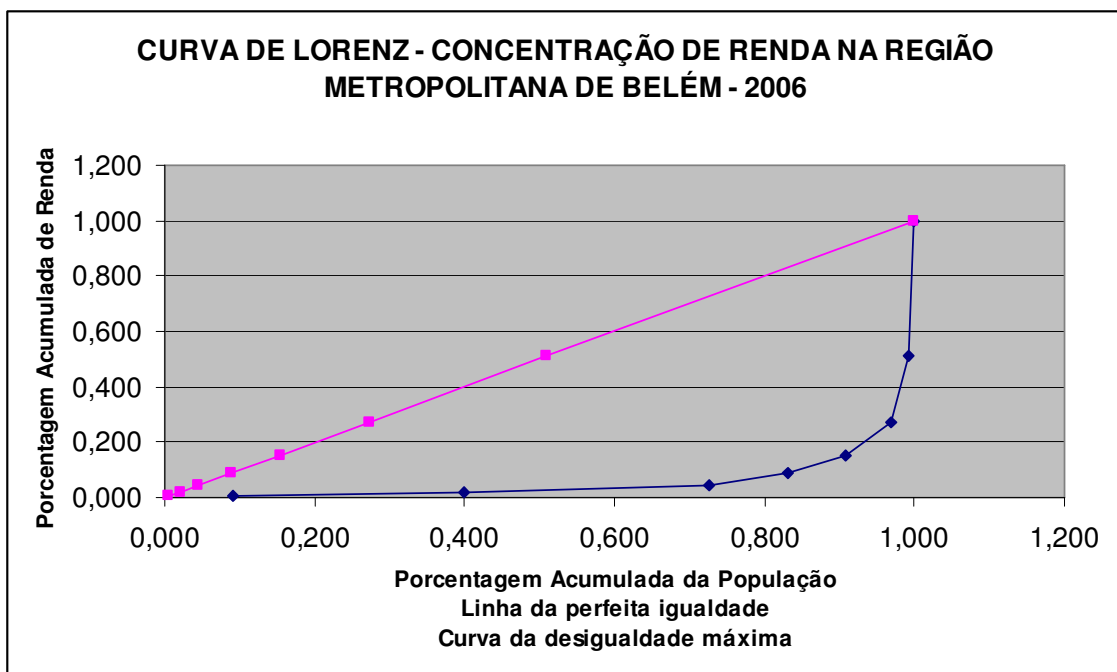


Gráfico 2 - Curva de Lorenz – Concentração de renda na Região Metropolitana de Belém - 2006

O gráfico da Curva de Lorenz revela que apesar da melhoria da renda média da população da RMB, persiste ainda uma alta concentração de renda o que sugere a manutenção das profundas desigualdades sociais na metrópole.

A Tabela 4 mostra que 56,3% das famílias residentes no município de Belém possuem renda familiar *per capita* de até um salário mínimo, 84,8% das famílias possuem renda familiar *per capita* de até três salários mínimos, enquanto que somente 15,2% das famílias têm renda familiar *per capita* acima de três salários mínimos.

Tabela 4: Número de famílias por faixa de renda familiar *per capita*, Belém 2000

<i>Renda per capita</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>
Até ½ SM	156.767	31,9
De ½ a 1 SM	119.807	24,4
De 1 a 3 SM	140.130	28,5
Mais de 3 SM	74.541	15,2
<b>Total</b>	<b>491.245</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2000 (METRODATA/IPPUR)

Ao ser analisada a relação entre os 40% mais pobres e os 10% mais ricos da RMB constata-se a prevalência de um dos menores rendimentos médios mensais – R\$ 216,00 – em relação às regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte, que têm rendimentos médios mensais entre R\$ 278,44 e R\$ 345,98. Por outro lado, contraditoriamente, a RMB é a que possui menor relação (B/A), entre os rendimentos médios dos 10% mais ricos e os 40% mais pobres, isto é, 13,0, mesmo comparando com as regiões metropolitanas do nordeste brasileiro, ver Tabela 5 a seguir.

Tabela 5- Distribuição dos 40% mais pobres e dos 10% mais ricos da população de 10 anos ou mais de idade, na semana de referência, com rendimento de trabalho, rendimentos médios mensais de todos os trabalhos, em reais e em salários mínimos, e relação entre rendimentos médios, por sexo, segundo as Regiões Metropolitanas – 2005

<i>Regiões Metropolitanas</i>	<i>40% mais pobres da população de 10 anos ou mais de idade ocupada (milhões)</i>			<i>10% mais ricos da população de 10 anos ou mais de idade ocupada (milhões)</i>			<i>Relação entre os rendiment os médios (B/A)</i>
	Total (A)	Rendimentos médios mensais de todos os		Total (B)	Rendimentos médios mensais de todos os trabalhos		
		R\$	Salários mínimo		R\$	Salários mínimo	
<b>Brasil</b>	<b>30,43</b>	<b>226,32</b>	<b>0,75</b>	<b>7,61</b>	<b>3 579,82</b>	<b>11,93</b>	<b>15,8</b>
<b>Região Metropolitana de Belém</b>	<b>0,33</b>	<b>216,96</b>	<b>0,72</b>	<b>0,08</b>	<b>2 826,31</b>	<b>9,42</b>	<b>13</b>
Região Metropolitana de Belo Horizonte	0,87	278,44	0,93	0,22	3 989,59	13,3	14,3
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	1,87	319,27	1,06	0,47	4 271,79	14,24	13,4
Região Metropolitana de São Paulo	3,46	345,98	1,15	0,87	5 260,54	17,54	15,2
Região Metropolitana de Curitiba	0,59	335,76	1,12	0,15	4 583,62	15,28	13,7
Região Metropolitana de	0,75	327,94	1,09	0,19	4 729,92	15,77	14,4

Porto Alegre							
Região Metropolitana de Salvador	0,58	204,37	0,68	0,15	3 436,77	11,46	16,8
Região Metropolitana de Recife	0,53	208,76	0,7	0,13	3 735,51	12,45	17,9
Região Metropolitana de Fortaleza	0,54	201,64	0,67	0,14	3 124,94	10,42	15,5

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2005.

Os dados acima demonstram não somente as desigualdades regionais, mas a persistência do processo trágico de concentração de renda e de reprodução das desigualdades sociais.

As contradições sociais reveladas pelos números arrolados nas tabelas acima são indicativas das mazelas de uma sociedade cindida por interesses antagônicos de classes sociais. A cidade de Belém é emblematicamente o *locus* de um processo crescente de segregação social e produção de desigualdades sócio-espacial, dada a sua configuração marcada, de um lado, por áreas onde há oferta de infraestrutura de equipamentos e serviços coletivos, só acessível para os segmentos de níveis de renda alta, e de outro, por áreas onde milhares de trabalhadores vivem em condições de extrema pobreza e carentes de infraestrutura urbana.

### 3 CONCLUSÃO

O debate acerca do planejamento da gestão urbana e da implementação de políticas públicas mais abrangentes, fundamenta-se na busca de superação de desigualdades entre classes sociais e de ampliação da cidadania, implica dar conta da análise sobre o estágio atual de desenvolvimento das forças produtivas materiais, humanas e sociais. Na atualidade, este estágio inscreve metamorfoses nas relações de trabalho e impõe novas conformações produtivas aos territórios citadinos, tanto em países periféricos como em países cênicos. Algumas destas cidades, as chamadas cidades “globais”, estão visíveis num novo mapa geopolítico da economia mundial.

A cidade capitalista, ao ser modelada pela busca de produtividade do trabalho, objetivando o controle da tendência da queda das taxas de lucro, apresenta contradições, resultantes de novas formas de concentração do capital, em suas múltiplas expressões de desigualdades sociais. É na constituição do urbano que poderá ocorrer, contraditoriamente, a potencialização do processo de socialização das forças produtivas material, humana e social, fazendo emergir novas práticas produtivas que se insurjam contra a lógica instrumental produtivista.

Neste caso, merecem atenção as experiências de organização associativista e cooperativa de processos de trabalho, como as assentadas na agricultura de base ecológica ou sustentável, na economia popular e solidária e na produção familiar.

A cidade como organização sócio-espacial, fundada na divisão sócio-técnica e territorial do trabalho e no antagonismo de interesses de classes e frações de classes sociais, se faz como *locus* da própria metamorfose da produção capitalista. Este fenômeno está relacionado ao modo particular de aglomeração, no seu espaço, dos meios de reprodução do capital e da força de trabalho, constituindo uma condição central na viabilização das formas atuais de acumulação do capital. Assim, o *ethos* da cidade capitalista, centrado na lucratividade e na valorização do capital, contribui para subsumir o trabalho ao capital, a partir da captura por este dos efeitos úteis da aglomeração urbana, uma potência produzida socialmente, que ainda está a serviço dos interesses privados dos detentores dos meios de produção, sendo este caráter constituído historicamente.

O que está em jogo é a necessidade de se investir em políticas estruturantes, pautadas nas necessidades expressas na vida do trabalhador e não somente em medidas compensatórias. As experiências de ofertas de cursos profissionalizantes e de formas de intermediação da força de trabalho, presentes em experiências atuais de formação de cooperativas, deverão contribuir para a criação de postos de trabalho na mesma proporção do seu fechamento, viabilizando a (re)inserção destes trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006.

IANNI, Octavio. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Populacional 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Rio de Janeiro, 2005.

IBGE. Contagem da População. Rio de Janeiro, 2007.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Rio de Janeiro, 2007.

NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho. Amazônia e desenvolvimento capitalista: elementos para uma compreensão da “questão social” na região. Rio de Janeiro, 2006. Tese (Doutorado) UFRJ/PPGESS.

RODRIGUES, Edmilson Brito. Aventura urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém. Belém: CEJUP, 1996.

\_\_\_\_\_. Os Desafios da Metrópole: reflexões sobre o desenvolvimento para Belém. Belém: NAEA/UFGA, 2000.



SANTANA, Joana Valente. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no Município de Belém: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

TRINDADE JR., Saint-Clair. Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de baixada saneada: Belém-PA. Belém, 1993. Dissertação (Mestrado) UFPA / NAEA / PLADES.