

O programa Chão Legal e ações insurgentes de moradores no Projeto de Urbanização e Saneamento Ambiental da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN) em Belém/PA

EDIVANIA SANTOS ALVES*

O ato de planejar o espaço como estratégia de classe.
(CARLOS, 2014: 28)

Que projetos de cidade visando o bem estar coletivo são possíveis ao Estado e a Sociedade definirão em um contexto onde “a segregação característica da produção da cidade contemporânea, vivida na dimensão do cotidiano, é a expressão da mercantilização do espaço na totalidade do processo de reprodução do capital sob o pressuposto da desigualdade que funda o processo capitalista.”? (CARLOS, 2014: 32). A tentativa em responder tal questão coloca-se no centro das discussões e estratégias relativas à política pública de urbanização e regularização fundiária na medida que a distribuição da riqueza, do poder e da propriedade estão submetidas à lógica e a racionalidade capitalista. Advertidamente o Estado tem cumprido o papel de apoio ao setor privado, ao sistema financeiro, aos promotores imobiliários e às grandes empreiteiras ainda que reivindique para si alguma imparcialidade. A participação qualificada dos cidadãos é capaz de inverter o novo padrão de acumulação capitalista que tudo captura tornando mercadoria?

Salienta-se que o marco legal-institucional no Brasil referente à política pública de regularização fundiária urbana remete à década de 1960 com a população urbana superando a população rural. A partir daí foram sendo discutidas e definidas pelos movimentos sociais de abrangência nacional, organizações de classe, igrejas, setores das universidades públicas, partidos políticos além de juristas, parlamentares e Estado. Logo após, em 1979, houve a aprovação da Lei Federal nº 6.766 de Parcelamento do Solo. Saltamos para 1988 com a incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade (BAZZOLI, 2011). Depois, uma alteração na Lei de Parcelamento do Solo incluiu tratamento especial aos assentamentos populares

* Universidade Federal do Pará, Mestre.

regularizados no âmbito de ações públicas locais no ano de 1999. Mais pressões sociais se sucederam e no século XXI, um conjunto de medidas foram adotadas com vistas a aprimorar e consolidar os instrumentos já existentes e emplacar novos, é o caso em 2000, da definição da moradia como um direito social pela emenda constitucional nº 26; da Lei federal nº 10.257 de aprovação do Estatuto da Cidade pelo Congresso Nacional, além de Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) de imóveis públicos ocupados em 2001. Já no ano de 2003, foi criado o Ministério das Cidades. A Lei federal nº 10.931/2004 estabeleceu a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária seguida da definição de mecanismos para a regularização fundiária em terras da União pela Lei federal nº 11.481 em 2007 e por fim em 2009, a aprovação das Leis federais nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e a nº 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. (BRASIL, Regularização Fundiária Urbana, 2010).

A legislação acima citada reflete sobremaneira os desafios, embates e campos de força existentes em nossa sociedade. Ao tratar da propriedade da terra, evidenciam-se os resquícios do patrimonialismo e da hierarquização social persistentes historicamente.¹ Ainda assim, há consideráveis avanços na aplicação de conceitos e diretrizes como definido na Lei federal nº 11.977/2009 ao tratar a regularização fundiária como indicado no documento (BRASIL, 2010: 11)

o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Estes avanços não dirimem a “queda de braço” entre setores empresariais e setores populares mediado pelo discurso técnico e racional do Estado orientado “pelo novo

¹ A produção acadêmica a respeito das heranças históricas do conservadorismo em relação à propriedade no Brasil é vasta. Portanto, aqui vão apenas três indicações: MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Direito à terra no Brasil, 1795-1824*. São Paulo: Alameda, 2009; SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio*. – 2ª. Ed. – Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008; SMITH, Roberto. *Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. – 2. Ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

dinamismo do mercado, que se impõe direcionando o processo de reprodução do espaço” conforme “as necessidades de acumulação que se esclarecem no processo de alienação.” (CARLOS, 2014: 30-31).

A regularização fundiária ganha relevância e precisa ser objeto de maior debate e apropriação, principalmente por aqueles que são afetados pela ausência ou precariedade no atendimento das políticas de saneamento, transporte e mobilidade urbana e ordenamento socioterritorial, quando considerado o processo de ocupação urbana da cidade de Belém, notadamente hegemonizado por interesses patrimoniais e especulativos na maior parte das situações. Exemplo disso é o fato da municipalidade de Belém não adotar a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo. Tal medida estabelece a cobrança sobre os terrenos urbanos que não cumprem com a função social da propriedade, “mediante a majoração da alíquota em até 3% anualmente, pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitado o limite máximo de 15%.”. (BAZZOLI, 2011: 301). Se aplicado corretamente poderia inibir e dificultar o avanço da especulação imobiliária e da cobiça dos setores imobiliário, da construção civil e cartorial em áreas que se tornam objeto de valorização fundiária decorrente da execução de grandes projetos e obras de reordenamento urbanístico como no caso do Projeto de Urbanização e Saneamento Ambiental da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN) na cidade de Belém do Pará.

O desafio a ser enfrentado pela gestão pública local diz respeito ao acesso dos moradores beneficiados por projetos de urbanização à segurança fundiária fornecendo as condições reais à sua permanência por meio do compromisso político que abrange um conjunto de atores (Cartórios responsáveis pelos registros imobiliários) e órgãos (Ministério das Cidades, secretarias estadual e municipal de finanças, habitação e urbanismo, Promotoria Pública Estadual) que devem adotar medidas efetivas como a desburocratização institucional com vistas a permitir o acesso legal da maior parte da população à documentação e atendimento de demandas sociais além de mecanismos efetivos de controle socioterritorial.

Respondendo as pressões populares e sendo obrigada a adequar-se à legislações específicas, a Prefeitura Municipal de Belém criou o Programa de Regularização Fundiária Chão Legal através da Lei Municipal nº 8.739/2010 objetivando prover a segurança jurídica da propriedade aos moradores de ocupações irregulares existentes no município por meio de

um conjunto de ações necessárias para fornecer o documento de legalização ao cidadão, reconhecendo seu direito social à moradia previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

O programa Chão Legal constitui-se como a implementação da política pública fundiária desenvolvida pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) e sua operacionalização é gestada em cinco etapas detalhadas, a saber:

Etapas				
1ª) Mobilização da comunidade	2ª) Levantamento técnico da área, medição dos terrenos e casas e cadastro social das famílias	3ª) Coleta de documentos dos moradores para iniciar processo de regularização do lote	4ª) Apresentação do projeto de Regularização Fundiária	5ª) Entrega dos títulos
Detalhamento				
São realizadas reuniões nas áreas para que os técnicos e a equipe da CRF/CODEM prestem informações e esclarecimentos aos moradores a respeito dos	Técnicos da prefeitura e/ou funcionários de empresas contratadas realizam as etapas acima descritas. No item coleta de informações sobre tempo de	Entrega pelos moradores de: - documento com foto; - CPF; - certidão de casamento; - comprovante de residência; - documento	Apresentação do projeto de urbanização da área para discussão e pactuação. Posteriormente será licenciado pelos órgãos responsáveis da PMB e registro	Os moradores receberão um dos seguintes títulos: Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), Concessão de Direito Real de

procedimentos de R.F.	moradia, número de residentes, renda familiar.	de propriedade da casa. Assinatura do pedido de regularização do terreno e algumas declarações. Quando for o caso de união estável, deve comparecer o casal.	no Cartório.	Uso (CDRU), Legitimação de Posse ou Certificado de Regularização Fundiária (CRF).
-----------------------	--	--	--------------	---

Conforme informações prestadas em entrevista por Maria do Carmo Campos da Silva, Coordenadoria de Regularização Fundiária da CODEM, o programa Chão Legal é desenvolvido atualmente em sete áreas da cidade de Belém: Bengui etapa 1 e Bengui etapa 2, Estrada Nova (Sub bacia 1), Paracuri, Canarinho, Jardim Uberaba e Carmelândia; além da titulação de cem lotes do Residencial Cabano Antônio Vinagre para moradores remanejados da área de influência do PROMABEN I. (MENSAGEM 2014: 75). Para o caso Sub Bacia 1 – Estrada Nova, o balanço do período de janeiro de 2013 a agosto de 2014 do programa Chão Legal indica um estudo preliminar, três reuniões informativas, 236.141 m² de topografia, 1250 cadastros físicos (lotes), quatro reuniões de orientação 1.233 cadastro sociais (famílias), 99 coleta de dados, nenhum título emitido e nem entregue, 300 emissões de título (projeção) num total de 3.320 emissões projetadas para o total de áreas atendidas pela regularização fundiária.

A PMB em 2008 encomendou a produção de um diagnóstico habitacional para servir de guia à atuação institucional no tocante às políticas públicas. O quadro apurado foi pouco animador em termos sociais, sobretudo na questão da moradia com a identificação de 449

assentamentos precários localizados em 48 bairros, dos 71 existentes no município de Belém. Do total de assentamentos precários, os bairros da Condor, Cremação, Guamá e Jurunas representam respectivamente em termos absolutos e percentuais os seguintes números: 12 - 2,7%, 4 - 0,9%, 18 - 4,0% e 9 - 2,0%.².

De acordo com o Censo IBGE (2010), a capital paraense tem aproximadamente 370 mil imóveis, sendo que 53% destes são considerados irregulares. São 101 áreas demarcadas ao longo dos 508 quilômetros quadrados de extensão territorial da cidade, que formam um conjunto de ocupações irregulares que inicia na área central e se expande em direção ao chamado “eixo de expansão” constituído pela rodovia Augusto Montenegro e a BR316 localizado na Segunda Léngua Patrimonial.

Conhecendo a Estrada Nova

Com uma superfície de 1.828 km² e marcada pelo fluxo das águas, Belém é uma cidade de rios urbanos, composta por treze bacias hidrográficas, entre as quais se destaca a Bacia Hidrográfica da Estrada Nova que possui uma área de drenagem de 9,54 km², ocupando 16% de área da malha urbana do município, abrangendo integralmente os bairros da Cremação, Condor, Jurunas e Guamá e parcialmente os bairros de São Brás, Nazaré e Cidade Velha e compreende os canais da Caripunas, Timbiras, Quintino, Dr. Moraes, 14 de Março, Três de Maio, João de Deus, Radional I e II, Bom Jardim, Euclides da Cunha e Bernardo Sayão. Essa área, hoje, corresponde à porção de maior densidade populacional de todo o município e uma das maiores aglomerações da sua pobreza urbana, sendo contígua às bacias do Una e Tucunduba como informa o Relatório de Impacto Ambiental (2007). O termo “Estrada Nova” é um antigo nome da atual Avenida Bernardo Sayão, via de tráfego pesado onde foi construído um dique de contenção sanitária nos anos 1940, para combater a proliferação de doenças de veiculação hídrica (TRINDADE JÚNIOR, AMARAL, SANTOS, 2006).

Objetivando investigar o processo de urbanização mais recente e apontar alternativas ao crescimento demográfico da cidade de Belém, foi desenvolvido um estudo em 1976 pela

² A elaboração do Diagnóstico Habitacional foi feita pela ONG Instituto Amazônico de Planejamento e Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA).

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em parceria com o Governo do Estado, resultando no relatório *Monografia das Baixadas de Belém: subsídios para um projeto de recuperação*, onde se revelou emblematicamente os fenômenos sociais enfrentados nas baixadas da urbe considerada “porta de entrada da Amazônia”. Ao projetarem subsídios visando um projeto de recuperação das baixadas de Belém, os técnicos dos órgãos públicos pontuaram que a área alagável medida em hectare dos 20 (vinte) bairros³ estudados era equivalente a 39,43% da área total dos mesmos. E a população estimada das Áreas de Estudo (A, B, C, D, E)⁴ em 1973 totalizava 337.860 moradores, sendo 89.940 pessoas residentes na área D. Desse montante, a maior parte, 75.978 pessoas, residiam em terras alagáveis, sendo que a densidade populacional dos residentes nos alagados era alta, 191 pessoas.

Consta do referido documento uma caracterização social dos residentes nas áreas alagáveis: “oriunda do interior do Estado, que sem condições econômicas para se integrar em uma área urbanizada, invade terrenos de outrem e constrói habitações com o intuito de permanecer na cidade, na ilusão de obter melhores condições econômicas e sociais.” (CONVÊNIO, 1976:50) e prossegue descrevendo “em virtude de não apresentar qualificação profissional, emprega-se apenas com o salário mínimo, ou submetem-se ao subemprego e a desvinculação com a Previdência Social” agravada pelo “acúmulo de dependentes, uma vez que essa renda familiar reduzida serve para o sustento de, em média, cinco pessoas.”. Ocupam-se como “braçais, vendedores-ambulantes, domésticas, comerciários, estivadores, funcionários públicos (de baixo nível), lavadeiras.” (p.51). Tais descrições são confirmadas quando aplicadas às varias comunidades do Jurunas, que pertence às áreas de estudo C e D. “Das famílias pesquisadas, 21,35% declararam perceber entre Cr\$200,00 e Cr\$250,00 mensais, que era a faixa que continha o salário mínimo da época (Cr\$240,00), enquanto 25,85% estavam abaixo desse padrão.

Ainda de acordo com o mesmo relatório, em 1974, parte considerável das terras componentes das cinco áreas de estudo encontrava-se sob o controle de agentes públicos. A

³ Os bairros são: Condor, Jurunas, Terra Firme, Sacramento, Telégrafo, Guamá, Matinha, Cremação, Reduto, Cidade Velha, Batista Campos, Canudos, Umarizal, Pedreira, São Braz, Comércio, Marco, Marambaia, Souza e Nazaré.

⁴ As áreas dizem respeito às seguintes bacias hidrográficas: A refere-se ao Una; B às Armas e Reduto; C ao Comércio, Tamandaré e São José; D à Estrada Nova I, II, III e, finalmente, E ao Tucunduba.

partir de 1975, os conflitos pela posse da terra urbana deram a tônica, em um contexto em histórico no qual os movimentos sociais no Brasil demonstravam sua insatisfação com o modelo de governabilidade cívico-militar no poder.

No período que vai de 1978 a 1982, o Estado do Pará sob o comando do Coronel Alacid Nunes restringia o acesso da população mais pobre aos órgãos governamentais. A configuração violenta e repressora da gestão em relação às manifestações populares, principalmente quando o assunto envolvia questões fundiárias tornou-se mais complicada como assinala Paracampo (1992: 48) a respeito das lutas pela moradia que “as ocupações coletivas, que neste momento se intensificam eram reprimidas violentamente. As famílias eram expulsas, as casas derrubadas, pessoas presas e fichadas criminalmente”. As ocupações de terra nas áreas denominadas baixadas⁵ por populações de baixo poder aquisitivo, produzindo uma associação destas áreas à pobreza social decorrem dos surtos migratórios ocorridos no final do século XIX e ao longo do século XX, particularmente da economia da borracha (*Bellé Époque* e Batalha da Borracha), do êxodo rural e migrações provocados pelos Grandes Projetos na Amazônia.

O governador do Pará Jader Barbalho em seu primeiro mandato (1982-1986) resultante das eleições diretas para os cargos executivos e legislativos em nível estadual em 1982, não só não conteve as ocupações irregulares, como em muitos casos, estimulou-as com fins eleitoreiros por meio da distribuição de documentação de títulos de posse, geralmente feitas em cerimônias e atos públicos, junto às comunidades de moradores que “invadiam” áreas e terrenos públicos e de particulares na cidade e no campo como registrado no trabalho de Alves (1997).

Em Belém, ocorreram ocupações com distintos propósitos, moradia e especulação. Ambas são responsáveis por uma explosão de ações de ocupação onde as camadas populares ocupavam terrenos vazios, sobretudo nas baixadas, e passavam imediatamente a prover de forma extremamente precária, sua moradia, reproduzindo uma dinâmica já conhecida, as autoconstruções, onde a responsabilidade pela produção da moradia é exclusiva do morador.

⁵ Áreas alagadas ou alagáveis que sofrem influência da maré ao longo do ano. Representam um paralelo aos subúrbios e favelas de outras regiões do país.

Esse também é o caso da Estrada Nova. Durante as duas últimas décadas do século XX, nada foi feito pela gestão pública local para solucionar ou ao menos amenizar essa situação.

PROMABEN: caso de grande projeto urbano.

Em resposta aos reclamos de moradores pelos históricos problemas socioambientais e de assentamentos informais existentes na bacia da Estrada Nova, a PMB lançou o Projeto “Portal da Amazônia” sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Urbanismo (Seurb). Em sua acepção mais ampla, consiste na construção de uma avenida beira-rio com quatro pistas e área de lazer e circulação, composta por passeio público, ciclovias, estacionamento, quadras poliesportivas e parques infantis, com um perímetro de construção de 6.600 metros, com início às proximidades do Mangal das Garças e término na Universidade Federal do Pará.

Aduz que o referido projeto foi apresentado pela PMB em três fases, a saber: 1ª) Orla da Estrada Nova (localizada entre as ruas Veiga Cabral e Fernando Guilhon, construída sobre um aterro hidráulico de 70 metros de largura e 2.200 metros de comprimento); 2ª) Macrodrenagem na Bacia da Estrada Nova; e 3ª) Duplicação da Avenida Bernardo Sayão.⁶

Deteremos-nos no Promaben, anunciado pelo Poder Municipal como promotor de profundas transformações infraestruturais nas quatro sub-bacias realizando o embelezamento do território com vistas à utilização turística e a consequente geração de emprego e renda para a cidade. Conforme indica o Relatório de Impacto Ambiental (2007: 3), o objetivo do programa localiza-se na

promoção da melhoria da qualidade de vida da população do Município de Belém, através da valorização do meio ambiente urbano como princípios fundamentais a busca de alternativas para promover o desenvolvimento sustentado através da reordenação urbana, tomando a referência da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e de soluções integradas para os diversos subsistemas de infraestrutura e serviços urbanos intervenientes com a ocupação do solo onde parte do espaço deverá ser reservada para área de lazer, incluindo quadras de esporte, áreas com equipamentos de ginástica, restaurantes e quiosques, nos moldes das orlas construídas nos grandes centros, como Recife e Rio de Janeiro.

⁶ Poder Judiciário. Justiça Federal de 1ª Instância, Seção Judiciária do Pará, Processo Nº: 2006.39.00.010052-7 - Ação Civil Pública, p. 1-2.

O histórico do projeto inicia a partir de 2005 com a elaboração da Carta Consulta ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no ano seguinte o Ministério do Planejamento analisa e recomenda ao BID a execução do projeto gerando sua aprovação pelo diretório desse Banco em 2008 com a assinatura do CE1998/OC-BR US\$ 137 milhões. Contudo, a primeira fase da obra (Orla) foi objeto de licitação e posterior contratação da Construtora Andrade Gutierrez, terceira requerida. No entanto, a Prefeitura Municipal providenciou a realização do estudo de impacto ambiental somente seis meses após a realização da licitação, tendo obtido a licença prévia com algumas condicionantes; o que gerou uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal contra a Prefeitura Municipal, obtendo os seguintes resultados “procedente a demanda para declarar a nulidade da Concorrência Pública N. 001/2006 e como consequencia a nulidade do Contrato N. 002/2006-SEURB, firmado entre o Município de Belém e a Construtora Andrade Gutierrez S/A, bem como declaro nulas as licenças outorgadas pela SECTAM de forma fragmentada.” (AÇÃO CIVIL, 2006: 26).

Na data de 02 de abril de 2009 iniciou a vigência do Contrato de Empréstimo nº 1998/OC-BR, firmado entre a Prefeitura Municipal e o BID para atender e regular a execução do Programa de Regulamento Operacional (ROP), que contempla os critérios técnicos, socioambientais e econômicos de elegibilidade das obras do Promaben. “O ROP propõe como solução de reassentamento a permuta da moradia afetada por moradia adquirida no mercado local - Bônus-Moradia, no qual prevê que o valor do bônus deve estar compatível com o valor de uma moradia em condições de habitabilidade no mercado imobiliário local”, (PER, 2011: 56) ressaltando “as condições mínimas exigidas para uma moradia ser aceita no Programa são não estar instalada em zonas não edificáveis; ser construída em alvenaria; possuir instalações sanitárias; dispor de documentação básica de titularidade.”. Tais exigências foram estabelecidas no Plano Diretor de Reassentamento e de Atividades econômicas – PDR, aplicado pelo Promaben, onde se situam as distintas “soluções aplicáveis” nos casos de reposição de moradias e realocização de população: “indenização em dinheiro, para os casos em que o valor da moradia for superior a R\$25.000,00; permuta da moradia afetada por moradia adquirida no mercado local para moradias avaliadas até R\$ 25.000,00; permuta da moradia afetada, avaliada até R\$25.000,00 por moradia construída pelo poder público em núcleos habitacionais.”. (PER, 2011:56-57)

Em 2011, foi realizado um Estudo dos Fatores que influíram aumento de custos no Promaben, somente assegurado em 2012, por meio da Recomendação nº 670 que autorizou a

transferência de Recursos e Adicional de Contra Parte. Também nesse ano, ocorreu o Seminário do PCR Promaben e finalmente em 2013, pontua-se a Execução do Promaben I no custo total de US\$145 milhões e a Preparação do Promaben II orçado em US\$ 250 milhões.

O modelo irradiado por agências multilaterais como o BID considerados como “inteligência geral, inteligência global” (SANTOS, 2003 apud SANTANA, 2013:83) para a América Latina assenta-se no *pensamento único* caracterizado pelo forte e sedutor discurso ideológico que mascara as contradições do capitalismo, em busca da uniformidade, homogeneização e principalmente da anulação e/ou negação dos conflitos nas cidades. Estas por sua vez, são estimuladas a competirem entre si numa espécie de feira livre controlada pelo Mercado. Nessa situação, os planejadores ocultam e negligenciam a diversidade urbana em detrimento de interesses econômicos de empresas transnacionais e nacionais, limitando seu papel e missão à tecnocracia.

O modo insurgente de planejar

A urbanização e o saneamento da Estrada Nova de Belém nega e exclui a vida popular, cuja resistência se expressa no mote: “Quem roeu o osso tem que comer o filé”. A cidadania insurgente não quer favores, quer direitos. Não quer progresso, quer reconhecimento. Moradores e trabalhadores que passaram anos com água na canela e cheirando o fedor da vala querem ficar agora que a Estrada Nova vai ser saneada. Esse é um dos desejos coletivos compartilhado por moradores e lideranças como dona Onete Socorro da Silva, membro da Comissão de Acompanhamento das Obras (CAO) “tem esse problema, que muita gente que nasceu e se criou ali, não vai permanecer, entendeu, não vai permanecer. Vai ser colocado pra outro lugar. É uma das coisas que realmente vai acontecer.”.⁷

Segundo Maricato (2013: 6), “as cidades brasileiras carregam uma herança pesada. A desigualdade social, uma das maiores da América Latina, e a escravidão vigente até pouco mais de um século atrás são características que se somam a um Estado patrimonialista e à

⁷ Registro oral (capturado por celular) no Seminário Promaben realizado pelo PARU na UFPA no dia 29 de Julho de 2014.

universalização da política do favor”. Contra essa herança que se perpetua, a autora propõe sair da perplexidade e passar à ação. A atitude insurgente se rebela contra um urbanismo que remove moradores antigos dos seus lugares, varrendo-os para periferias distantes, e investe recursos para emular cidades do chamado primeiro mundo. O embelezamento da orla cria uma imagem de progresso. A prefeitura se ufana e na periferia um vereador da base governista aparecerá como o responsável pelo asfaltamento da rua enlameada para onde foi a gente do Jurunas, Guamá e outros bairros.

O modelo urbanístico prescrito pelo BID e adotado incontestemente pela municipalidade nega o diálogo aos principais interessados em melhorias para a área em questão, justificado pela “racionalidade *gestionária* que articula o poder econômico e o poder administrativo” (RIBEIRO e SILVA, 2004 *apud* SANTANA, 2013: 81); realiza a negação do espaço público ao negar aos cidadãos a reflexão sobre a cidade e suas conseqüentes apropriações, ao negar os distintos significados e os confrontos resultantes de perspectivas opostas e por vezes antagônicas. A ótica assumida deriva do discurso neoliberal e globalizador segundo CARLOS (2014: 33).

no processo de transformação da cidade em valor de troca, o Estado faz tabula rasa da prática socioespacial, inaugurando novos conflitos, produto do estabelecimento de novas contradições, quais sejam: entre a orientação do processo de produção do espaço objetivando sua realização enquanto valor de troca e as exigências da vida humana em sociedade que o requerem como valor de uso; entre a apropriação e a dominação política do espaço; entre o espaço homogêneo da norma e o espaço fragmentado das estratégias imobiliárias; entre espaço público e o privado (sinalizando o eclipse da rua e a supressão de sua importância na constituição da sociabilidade) e entre o aumento da possibilidade de comunicação entre espaço e pessoas e a diluição das relações de sociabilidades.

Síntese reforçada por Vainer (2011: 98) ao destacar que “transfigurando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania.”. Como se a única alternativa fosse a de “competir em um mundo globalizado e aferir lucros dos investimentos alocados”, conforme diz Randolph (2008:53). O autor propõe que o planejamento seja apropriado por projetos políticos e utopias sociais “voltados para a emancipação dos cidadãos

tanto de uma lógica instrumental e indulgente como de um espaço abstrato que dominam nessas sociedades”.

um modo alternativo insurgente e subversivo de planejar reconhece as contradições entre cidadania formal e substantiva e trabalha em nome da expansão de direitos de cidadania. Refletindo sua posição de atribuir o monopólio do planejamento e da cidadania ao Estado, a prática dos tradicionais planejadores racionais está centrada principalmente na identificação de necessidades e prioridades pelo Estado.

Desse quadro podem-se extrair elementos para a construção de um conceito de planejamento insurgente, que se afirma pela ação de movimentos sociais, contra a globalização neoliberal. Coloca-se contra o desperdício da riqueza de experiências sociais. O planejamento insurgente privilegia a vivência do espaço, o cotidiano concreto, contra concepções que colonizam a vida social pelo mercado sob administração governamental excludente. O planejamento insurgente precisa conquistar ressonância nas esferas públicas para fazer valer valores *underground* na lógica política. Elabora, pois, uma ação discursiva, capaz de visibilizar a vida social dos lugares, defendendo o direito à cidade.

O conceito de planejamento insurgente se constrói na ação pública, coletiva, que vê a cidade como luta de classes. A reforma urbana é uma questão central ainda, assim como a inversão de prioridades. Na realidade injusta da Estrada Nova de Belém, é preciso lutar para que direitos sejam considerados no processo de regularização fundiária. Urbanização e saneamento não podem justificar a remoção de moradores, porque a administração municipal prioriza o mercado imobiliário, que quiza a remunera. O papel do planejamento insurgente é construir e comunicar aos quatro ventos outra racionalidade. Busca revelar a cidade ignorada, a hegemonia de uma racionalidade política transformadora e negadora das “formalidades dos modelos e das representações que meramente reproduzem velhos esquemas” conforme o pensamento de Randolph (2014, p. 53).

Documentos de reivindicação da comissão de moradores encaminhados à gestão municipal postulam sua concepção de desapropriação estabelecendo critérios para indenizações priorizando “as pessoas que moram de aluguel e ou desenvolvem atividades comercial ou industrial” considerando para avaliação “os ativos tangíveis e intangíveis e o capital intelectual”, além dos “transtornos causados ao expropriado em processos judiciais ou em tratamento médico, que derivem de doenças (físicas, mentais ou emocionais) causadas

pelo processo de desapropriação”. Após as melhorias infraestruturais realizadas, o principal interesse demonstrado pelos moradores é de permanecer na área, incluídos “terrenos ou propriedades onde não se exerçam quaisquer atividade econômica ou lucrativa”. Também demonstram clareza sobre o padrão de construção dos imóveis ao exigir “que a Prefeitura construa casas, e não apartamentos, para as famílias no bairro ou mais próximo possível deste, e com infraestrutura urbanística”. (Política de desapropriação, s/d, p. 1-2). Constatase o caráter formulativo que assumem procurando romper com a prática limitada ao denunciismo e formulam propostas que querem ver respeitadas e reconhecidas pela Prefeitura numa sinalização clara pela constituição de “um campo relacional de reconhecimento” (GOHN, 2010: 22) que procura reverter a anulação social que se faz presente neste processo de reordenamento socioespacial que se alinha aos moldes neoliberais de gestão das cidades, pensadas como empresas que devem apresentar eficiência e competitividade para disputar recursos e investimentos da iniciativa privada frente a outras cidades.

A participação social figura como condicionante estabelecido em projetos do BID que visam o “atendimento à pobreza e o enfoque no crescimento ambientalmente sustentável”. A participação representativa por meio da criação de comissões de acompanhamento da obra, a CAO, onde moradores escolhidos pela comunidade supostamente tem audiência junto ao poder público - acompanhando, sugerindo, intervindo e fiscalizando o andamento das obras - ao invés de contribuir para a criação e o fortalecimento de vínculos comunitários e do exercício cidadão dos comunitários; tornam-se objeto de disputas pessoais e coletivas causando divisões e desentendimentos entre moradores e lideranças, como evidenciado na fala da Valdelice Moraes:

Quando o projeto era das comissões, associações, por rua, ainda se encaminhava alguma coisa, depois que botaram essa tal de COAS, desculpe colega que eu não tenha nada contra você, já foi uma forma de desmobilizar a população, se tu fores naquelas áreas ali, ninguém sabe falar, ninguém sabe explicar, ninguém sabe responder porque foi uma forma de desmobilizar o que estava sendo mobilizado porque quando era próximo a gente a gente ia, ia com um morador, com outro, mobilizava, ia na Promaben, chamava se reunia tava todo tempo se encaminhando as coisas, a partir do momento que foi implantado a Coas acabou movimento popular porque eu entendo a Coas ser um intercâmbio entre a promaben e a comunidade coisa que não tá havendo não havendo essa ligação.

A participação representativa nos moldes definidos pela agência multilateral demonstra-se meramente ilustrativa e serve para justificar o projeto como aponta a fala do seu

Mário Lopes, presidente da CAO, “nós que somos da CAO temos que aparecer pro BID. Por isso que nós tivemos reunião com o BID.”⁸. Todavia, o “discurso aparente esconde suas determinações essenciais, a saber, a construção de um ‘desenho ideológico’ expresso em modelos para ação, no caso da política urbana, no modelo de gestão de cidades.”. Postulo que este “modelo que orienta, aparentemente, a elaboração de projetos sociais de moradia para as frações de classe trabalhadora, na verdade, esconde a prioridade na infraestrutura física das cidades. São, assim, facilitados os investimentos capitalistas, fragilizando o direito à cidade pelas frações de classe dominada.” (Santana, 2012:23). Tal análise explica as circunstâncias em que apesar da realização das audiências públicas previstas no projeto, a exemplo da primeira ocorrida em 18 de outubro de 2007 (gestão Duciomar) e outra ocorrida em 20 de setembro de 2013 (gestão Zenaldo Coutinho), ambas na sede da Escola de Samba Rancho Não Posso me Amofina, no bairro do Jurunas, para apresentação e esclarecimentos sobre o projeto à população atingida, inúmeras críticas sejam feitas em relação ao caráter e o conteúdo destas atividades que pouco ou nada esclarecem, tornando-se improdutivas e desgastantes, já que não há espaço para debates; somente as contribuições indiretas por meio de formulários entregues aos populares para registro de suas inquietações, dúvidas e questionamentos.

Nesta medida, o PROMABEN se insere “num ajuste reativo e subordinado aos interesses econômicos hegemônicos, de forte conteúdo rentista, cujas bases estão assentadas numa renovada aliança que envolve velhos interesses locais e interesses globais renovados, que de novo, tem particularmente a ampliação de sua escala e de sua liberdade de atuação: interesses rentistas urbano-imobiliários, interesses rentistas financeiros, estes sim, os poderosos protagonistas da nova ordem global, e as representações “esclarecidas” do poder público local. (FERNANDES, CANO, 2011: 288-89).

Referências

ALVES, Joana Valente Santana. *Belém, a capital das invasões*. 1997. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1997.

⁸ Registro oral (capturado por celular) no Seminário Promaben realizado pelo PARU na UFPA no dia 29 de Julho de 2014.

BAZZOLI, João Aparecido. Os dez anos da vigência do estatuto da cidade no processo dialético da práxis da regularização fundiária urbana. In: *Revista Prisma Jurídico* (on line), São Paulo, v. 10, n.2, PP.293-320, jul/dez, 2011.

BELÉM. Prefeitura Municipal. Diagnóstico habitacional de Belém. v. 3. Belém: PMB; Instituto de Amazônico de Assessoria à Gestão Urbana e Ambiental, 2009.

_____. *Portal*, 2001. Disponível em: <www.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 4 jan. 2013.

_____. Programa de Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia da Estrada Nova – Promaben. *Relatório de Impacto Ambiental*. 2007. Tomo 01/03. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/>>. Acesso em: 4 jan 2013.

_____. Programa de Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia da Estrada Nova – Promaben. *Relatório de Impacto Ambiental*. 2007. Tomo 02/03. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/>>. Acesso em: 4 jan 2013.

_____. Consulta Pública. Documentos Diversos. http://www.belem.pa.gov.br/promaben/documentos/Promaben_II/Consulta_Publica_Promaben_II/Documentos_diversos_da_CP_do_EIA_28.09.2013.pdf, acesso em 29/10/2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a lei federal nº 11.977/2009. Brasília, 2010. (Cartilha)

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A lógica do planejamento versus a dialética do mundo. In: LIMONAD, Ester, CASTRO, Edna Ramos. (Orgs.). Um novo planejamento para um novo Brasil? – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, pp.25-39.

CONVÊNIO SUDAM/DNOS/GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Monografia das baixadas de Belém: subsídios para um projeto de recuperação. 2ª Ed. Ver. Belém, SUDAM, 1976. 2 v.

DOCUMENTO. Reivindicações dos moradores das bacias 1, 2, 3 e 4 da Estrada Nova. Belém, [s/d].

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: O. Arantes, C. Vainer & E. Maricato. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. (6. Ed.). Petrópolis: Vozes, 2011, p. 121-192.

PARACAMPO, Maria Vitória. *Cidadania e direito de morar: a prática de ocupações coletivas e o movimento de posseiros*. Belém, 1992. Dissertação (Mestrado) – UFPA/PLADES/NAEA, Belém, 1992.

POLÍTICA DE DESAPROPRIAÇÃO. Moradores da Bacia da Estrada Nova. Belém: [s.n.t.].

RANDOLPH, Rainer. Nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional – o caso brasileiro. X Coloquio Internacional de Geocrítica. *Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales*, 1999-2008. Barcelona, 26 - 30 de mayo de 2008. Universidad de Barcelona. Disponível em www.ub.edu/geocrit/-xcol/430.htm. Acesso em 30. Ago. 2013.

_____. Subversão e planejamento como “práxis”. Uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, Ester, CASTRO, Edna Ramos. (Orgs.). *Um novo planejamento para um novo Brasil?* – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, pp. 40-57.

SANTANA, Joana Valente. *Gestão de cidades no Brasil*. Estratégias e orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento; prefácio Yolanda Guerra. Campinas, SP: Papel Social, 2013.

TRINDADE JÚNIOR, Saint Clair, AMARAL, Márcio Douglas Brito & SANTOS, Emmanuel Raimundo Costa. Estado, políticas urbanas e gestão do espaço na orla fluvial de Belém. In: Castro, E. (Org.). *Belém de águas e ilhas*. Belém: CEJUP, 2006, p. 59-84.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: O. Arantes, C. Vainer & E. Maricato. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. (6. Ed.). Petrópolis: Vozes, 2011, p.75-103.