

Os instrumentos de reforma urbana na Amazônia ribeirinha: limites e possibilidades ao planejamento e a gestão democrática e participativa¹.

*Maria Júlia Veiga da Silva*²

RESUMO

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

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

1. Introdução

A democracia supõe processos decisórios que requerem engenharias institucionais que necessariamente se adaptam as condições particulares do território como: distâncias, infraestrutura, número de habitantes, densidades populacionais. (CASTRO; RODRIGUES; RIBEIRO, 2013, p. 12).

¹ Trabalho preparado para apresentação no III Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, Brasília, 11 a 13 de maio de 2016.

² Doutoranda do programa de pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da UNESP-Rio Claro e docente de geografia humana no curso de geografia do Programa de ciências humanas da Universidade Federal do Oeste do Pará-UFOPA.

Vive-se um momento em que a organização espacial deixa transparecer os interesses e as condições de produção e reprodução dos diferentes grupos sócio-econômicos, configurando-se uma lógica espacial bastante complexa. É assim que o espaço geográfico, bastante valorizado nas estratégias de desenvolvimento da economia capitalista (SOJA, 1993), vem sendo valorizado também nas estratégias de desenvolvimento sócio-espacial elaborado especialmente pelos movimentos sociais e pelos intelectuais engajados.

A partir dessa premissa, analisa-se os instrumentos de reforma urbana concebidos no Estatuto da Cidade, compreendendo que os mesmos foram elaborados a partir da visualização das contradições sociais construídas e cristalizadas num espaço cada vez mais segregado, espaço este, produzido pelo esforço de modernização do país a partir da década de 1950, em especial a região centro-sul do Brasil.

Muitos movimentos sociais foram compostos, constituindo-se como contrarracionalidades às novas dinâmicas sociais, econômicas e políticas, bem como a presença de novos elementos culturais implantados no país a partir da modernização conservadora. Mas aqui nos interessa compreender e discutir o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Os diagnósticos e prognósticos produzidos pelo (MNRU) passaram a compor aquilo que ficou conhecido como ideário de reforma urbana o qual teve suas proposições inseridas na Constituição Brasileira de 1988 na forma dos artigos 182 e 183. O Artigo 182 é o que mais interessa para essa discussão, pois foi ele que deu origem à lei 10.257 ou Estatuto da Cidade que veio regulamentá-lo e passou a ser o dispositivo norteador da política urbana em nível nacional.

Por meio dessa evidência delinea-se o objeto de discussão desse artigo: um estudo sobre o ideário da reforma urbana concebido no Estatuto da Cidade – entendendo que por meio deste institucionalizou-se aquele – cotejando-o com as condições sócio-espaciais específicas do Município de Cametá no Estado do Pará.

Cametá é aqui tratado como um município que apresenta fortes traços de uma Amazônia ribeirinha. Esta se caracteriza principalmente por ser um espaço que apresenta uma forte relação e identidade com as vias fluviais, sendo que a beira-rio é o principal ponto de interação entre a terra e as águas, por isso a presença de trapiches e feiras é extremamente importante para a reprodução da sociedade em seus aspectos

econômico, político e principalmente cultural nas cidades ribeirinhas (TRINDADE JR. 2002; SILVA, MALHEIRO, 2006).

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

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

A realização desta pesquisa incluiu trabalho teórico-empírico. A parte teórica constituiu-se de levantamento e análise bibliográfica, por meio do qual se apresentou conceitos e categorias, como espaço geográfico, planejamento, gestão e desenvolvimento, que têm o papel de orientar e interpretar o objeto de pesquisa. O trabalho empírico constituiu-se uma atividade constante que se estendeu desde o estabelecimento da problemática até as considerações finais da pesquisa. Santos (1982) aponta para a necessidade de uma leitura crítica dos conceitos cristalizados, procurando estabelecer uma intersecção entre teoria e realidade, o que foi realizado especialmente por meio da sistematização dos dados coletados.

Esse artigo constitui-se de dois itens, além da introdução e das

considerações. O primeiro denominado “o ideário de reforma urbana e o Estatuto da Cidade: trajetórias e perspectivas” e, o segundo denominado “Limites e possibilidades do planejamento e da gestão a partir do estatuto da cidade na Amazônia ribeirinha”.

2. O ideário de reforma urbana e o Estatuto da Cidade: trajetórias e perspectivas

Apesar da incorporação de interesses de outros atores sociais, especialmente aqueles diretamente ligados aos vários setores econômicos, o Estatuto da Cidade preserva íntima relação com o ideário da reforma urbana elaborado pelos atores sociais ligados ao MNRU. Após sua aprovação e publicação, o Estatuto da Cidade, pode ser qualificado como um instrumento de coordenação da política urbana brasileira e, por conseguinte, uma lei, cujas diretrizes, devem ser incorporadas ao planejamento e a gestão urbana em nível municipal, operacionalizando, dessa forma, os princípios da reforma urbana, manifesto no referido Estatuto.

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

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

Mas, mesmo o fato de São Paulo ter-se constituído um centro difusor dos ideais da reforma urbana tem uma explicação sócio-espacial que deve ser resgatada. Como se sabe, a região de São Paulo constituiu-se um espaço “privilegiado” no processo de industrialização e de urbanização no Brasil, conseqüentemente, tornou-se,

também, o espaço “privilegiado” para o florescimento das contradições sociais e dos problemas urbanos, especialmente, a segregação socioespacial, os quais serviram de inspiração para o estabelecimento dos ideais por reforma.

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

Nessa circunstância independente da escala de governo e dos dispositivos legais analisados, é possível afirmar que o espaço geográfico apresenta um potencial de interpretação para o quanto a democracia se faz presente em determinada sociedade, considerando a segregação socioespacial verificada.

A segregação socioespacial é uma expressão da não realização plena da democracia. Ou seja, o espaço tem o potencial de mostrar concretamente o quanto uma sociedade é democrática ou não: [...] nunca é demais lembrar que a democracia só adquire sentido em um contexto concreto no qual se enriquece das demandas da sociedade. [...]. (CASTRO; RODRIGUES; RIBEIRO, 2013, p. 12).

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

A lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) pode ser interpretada, resumidamente, a partir de duas vertentes, as *diretrizes* que correspondem aos objetivos da política urbana e os *instrumentos* que correspondem aos meios pelos quais podem ser alcançados os objetivos propostos.

Assim, os instrumentos de reforma urbana foram propostos de acordo com a problemática urbana identificada e os objetivos definidos a partir dessa problemática, da qual a mais significativa é a questão da moradia e seu entorno e o objetivo principal é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana por meio da justa distribuição do ônus e dos benefícios do processo de urbanização (BRASIL, 2001).

A observação e análise atenta do objetivo principal da política urbana proposta no Estatuto da Cidade, conclui-se que o principal instrumento desta política é o planejamento e a gestão democrática e participativa. Os mesmos devem ser privilegiados em todas as etapas, desde o diagnóstico, passando pelo ordenamento territorial, zoneamento, proposição dos demais instrumentos - ou seja, instrumentos jurídico-político e os tributários e financeiros -, pela proposição de leis regulamentares e na efetiva aplicação do que foi proposto.

Todavia, é importante destacar que apesar de toda a força que teve o MNRU, assim como outros movimentos populares no processo de democratização do país, após o regime político autoritário e centralizador e que colocou freio nas mobilizações que então emergiam das desigualdades sociais aprofundadas pelas expropriações geradas por ocasião da dinamização econômica do país no final da primeira metade do século XX, não se pode desprezar o quanto as demandas do mesmo capital que gerou tantas desigualdades foram contempladas pela Constituição de 1988 e pelas sucessivas emendas constitucionais. Isso tudo porque a descentralização política e democratização do país também foram forçadas pelas forças econômicas internacionais que almejavam mais liberdade de inserção no território nacional sem o excesso de burocracias presentes até então. Era preciso, assim, dar mais autonomia aos municípios e aos atores sociais redistribuindo o poder. Então houve a descentralização política acompanhada de legislação capaz de manter o pacto federativo.

Conforme aponta Castells (1996, p. 155), o Estado-nação, no contexto global, apresenta uma dupla crise: de um lado, ele é cada vez mais inoperante no global,

de outro, cada vez menos representativo no nacional, o que revela uma crise de confiança e de legitimidade, respectivamente.

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

A crise de legitimidade está ligada à escala nacional, que, ao tentar responder às necessidades de uma economia cada vez mais globalizada, deixa de atender às demandas dos cidadãos. Estes ficam cada vez mais desconfiados da representatividade dos governos nacionais, que, por sua vez, não mais correspondem às suas necessidades. Isso vai causar manifestações constantes que reivindicam reformas urgentes para que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e se instaure a democracia definitivamente.

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

Assim, para Souza (2005, p. 117) “o Estado possui limitações intrínsecas enquanto promotor da justiça social, pelo menos em última análise.” Esta (a justiça social) constitui-se um dos elementos primordiais do desenvolvimento sócio-espacial, proposto por Souza (2002). Na concepção desse autor, o desenvolvimento sócio-espacial, tem como condição essencial a valorização da autonomia individual e coletiva que, em sua formulação, assume o papel de parâmetro subordinador. Nesse caso, quais seriam então os parâmetros subordinados a ele?

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

Nesse sentido, fica muito evidente que a justiça social só pode ser alcançada a partir do momento em que haja um envolvimento maior da população nas decisões. A melhoria na qualidade de vida pressupõe a satisfação das necessidades individuais, que, para serem efetivas, precisam de uma melhor distribuição dos equipamentos públicos pelo espaço urbano; ação esta que dificilmente será efetivada por um Estado que, embora represente em primeira instância o interesse público, em muitos casos, na verdade, está agindo em prol de determinados grupos ou classes sociais. A ausência de equidade na ação pública é algo institucionalizado através de legislação, uma vez que, no que se refere a dimensão política, vive-se numa democracia representativa no Brasil:

A chamada democracia representativa é um conceito genérico definidor de um tipo de organização política caracterizado, dentre outros, por um elemento comum a todos os casos: a escolha por parte dos eleitores de um ou mais representantes de seus interesses individuais e/ou coletivos. Ai se insere a noção moderna de exercício da política, correspondente a existência de um corpo de políticos profissionais que, pelo processo eletivo, se tornam legitimamente aptos para atuar na elaboração das leis. (MAGDALENO, 2013, p. 63).

Assim, a formulação de Magdaleno se aplica perfeitamente à formulação dos artigos 182 e 183 da constituição sobre a política urbana no Brasil e, fundamentalmente, à elaboração da lei 10.257 ou Estatuto da cidade e está de acordo com a preocupação de Souza quanto a desconfiança que paira sobre o Estado como promotor da justiça social e acesso democrático a terra urbana.

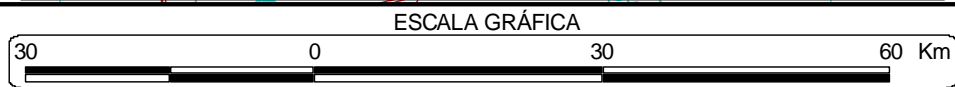
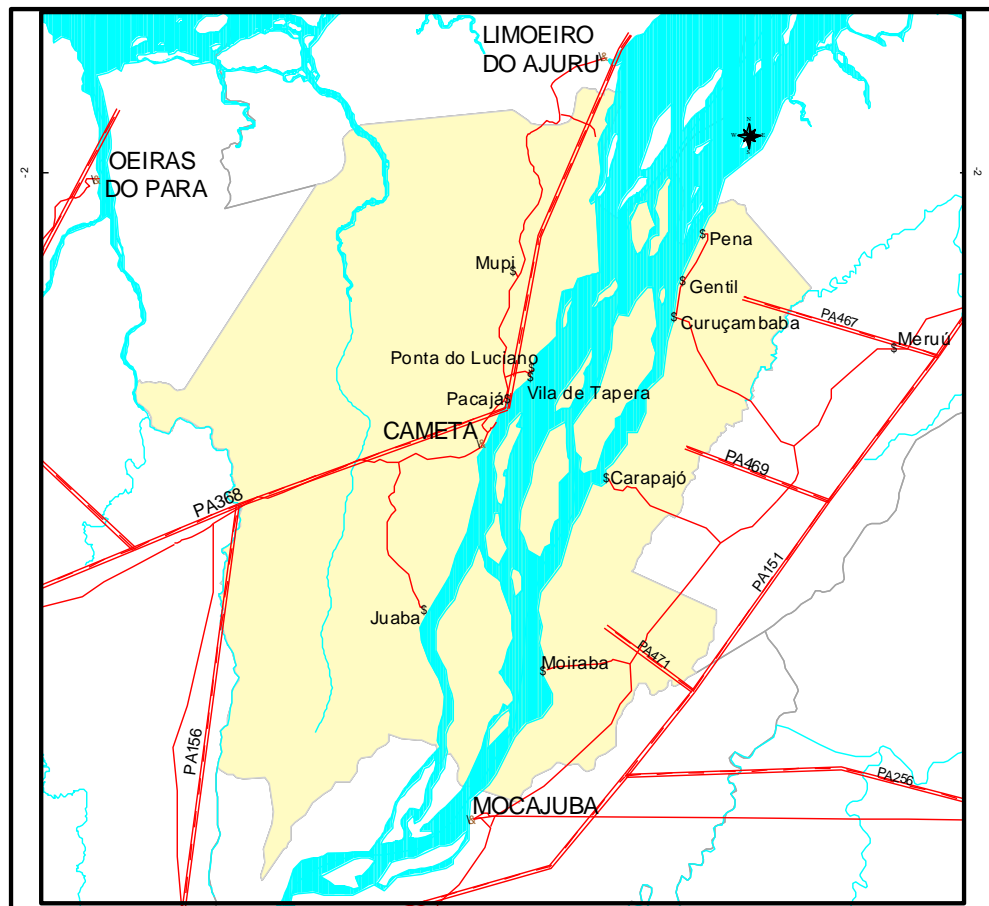
Os institutos tributários e financeiros são, sem dúvida, indispensáveis para o processo de arrecadação de recursos necessários para melhorar os serviços e para coibir a espoliação urbana, a subutilização ou não-utilização de terrenos urbanos, mas é necessário que os recursos arrecadados sejam distribuídos equitativamente pelo espaço da cidade que as taxações e impostos correspondam, realmente aos serviços que são disponibilizados e utilizados em cada área da cidade, pois é muito comum o trabalhador pagar o IPTU progressivo no espaço e não dispor de serviços públicos de qualidade, estando estes concentrados nas áreas habitadas por atores hegemônicos ou ocupadas por atividades econômicas.

Os instrumentos propostos no Estatuto da Cidade devem nortear o ordenamento territorial, o planejamento e a gestão em nível municipal. Nesse caso, o mesmo está inspirado em verdadeiras cidades-municípios o que não é o caso do Município de Cametá/PA, cuja extensão territorial ultrapassa, significativamente, os domínios do espaço da cidade, sendo a extensão do espaço rural, bem maior do que o espaço urbano. Entretanto, esse município deve, obrigatoriamente, adotar os instrumentos de reforma urbana proposto no Estatuto da Cidade, por meio da criação de seu PDMC, que foi sancionado pelo prefeito municipal no ano de 2007, sob o número de lei 086/2007. A obrigatoriedade se ampara em dois motivos. Primeiro, o município apresenta uma população urbana que ultrapassa o número de 40.000 (quarenta mil) habitantes. Segundo, ele se encontra sob a influência de um grande projeto de significativo impacto sócio-ambiental, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí.

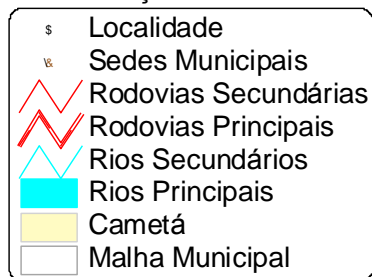
Desse modo, a elaboração do PDMC foi financiada pela Eletronorte, como uma maneira de compensar os danos sócio-ambientais e sócio-econômicos causados aos municípios à jusante da hidrelétrica de Tucuruí. Além de Cametá, a mesma equipe contribuiu na elaboração de planos diretores de mais quatro municípios da região do Baixo Tocantins: Baião Mocajuba, Limoeiro do Ajuru e Igarapé-Miri, que foram igualmente impactados pela construção da Usina Hidrelétrica.

Dessa maneira, a equipe procurou elaborar uma proposta de ordenamento, planejamento e gestão que correspondesse minimamente às especificidades sócio-espaciais identificadas nesse Município, tanto do ponto de vista físico-territorial quanto do ponto de vista sócio-econômico e sócio-ambiental.

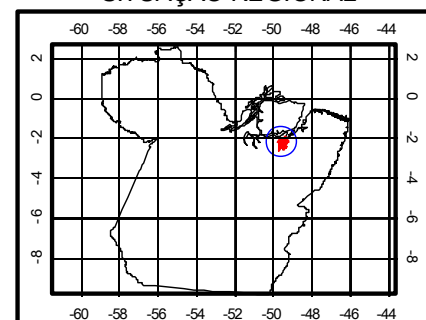
LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ



CONVENÇÕES E LEGENDA



SITUAÇÃO REGIONAL

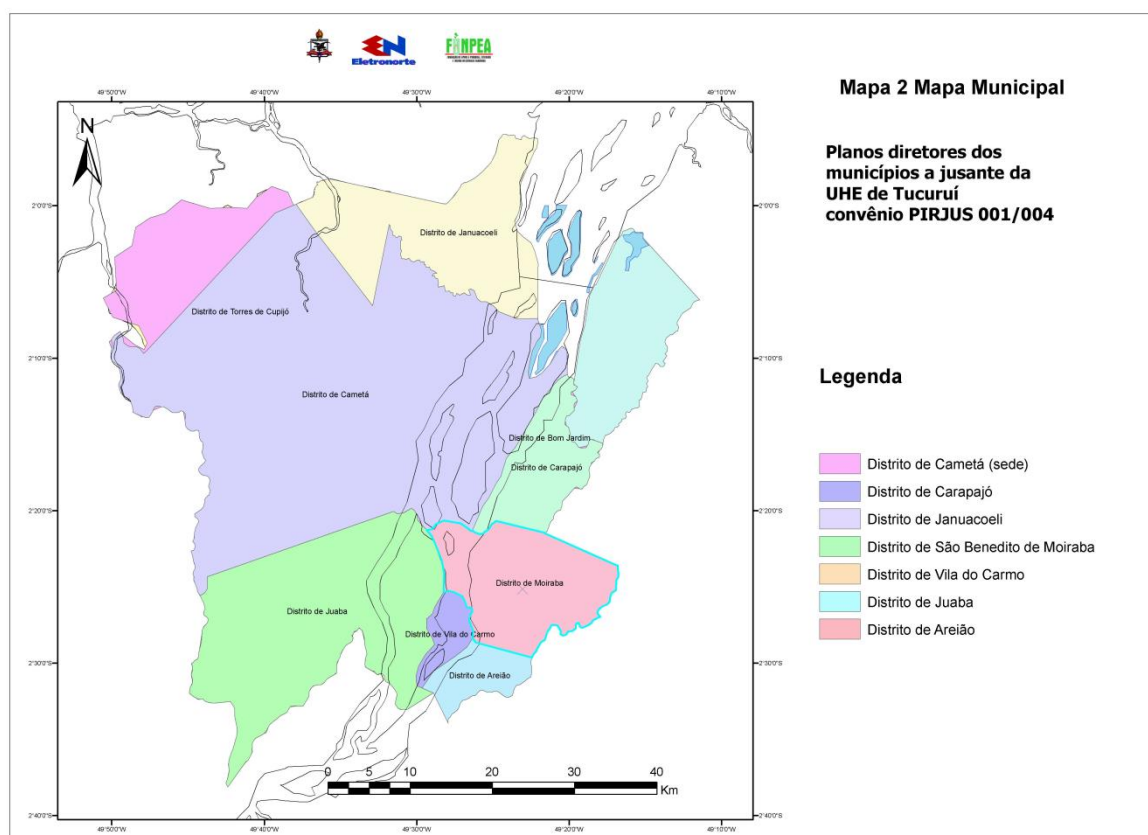


Fonte: SIGIEP, 2001. Data: 02/09/2007. Elaborado por: SILVA, M. S.

As especificidades sócio-espaciais de Cametá estão relacionadas principalmente ao fato desse Município: a) apresentar uma organização espacial que foi construída em períodos remotos da história da Amazônia; b) apresentar forte identidade ribeirinha; c) configurar uma frágil presença de sistema de objetos e de ações

considerados modernos; d) a população ainda se encontrar, em sua maioria, distribuída pelo espaço rural. Apenas 30% da população total do município encontra-se na sede municipal (IBGE, apud TRINDADE JR., 2007). A população dos distritos administrativos³ do Município apresentam uma distribuição em que a população das comunidades rurais superam a população residente nas sedes distritais, considerando que esta última é tratada como população urbana pelos órgãos do governo. Nesse caso, apenas os distritos de Areião, Cameté e Vila do Carmo, apresentam uma situação diferente, em que a população urbana supera a rural.

MAPA 2 – DISTRITOS DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ



Fonte: Cameté, 2006.

Por isso as maiores demandas sociais ainda se concentram fora da sede municipal, levando a um distanciamento entre o que é proposto pelo Estatuto no que se refere ao ordenamento territorial, à satisfação das necessidades coletivas e individuais nos aspectos sócio-econômicos e sócio-ambientais, que estão presentes também entre a

³ De acordo com o censo 2000, Cameté está dividido em 8 distritos administrativos: Areião, Cameté, Carapajó, Curuçambaba, Janua Coeli, Juaba, Moiraba e Vila do Carmo.

população rural. Por apresentar-se como uma realidade bem diferente da urbana, a rural exige, ainda, um tratamento diferenciado, o que não está previsto no Estatuto da Cidade. A forte presença de um modo de vida rural em Cametá reforça a identidade ribeirinha e, ainda o caráter tradicional do Município, pouco perceptíveis no Estatuto da Cidade.

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

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

Dessa maneira, há sérias limitações constituídas na organização sócio-espacial do município em questão, carecendo de alterações na dimensão técnica e que precisam ser acompanhadas de mudanças na dimensão política, representadas por um novo quadro na correlação de forças políticas em favor da classe trabalhadora.

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

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

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

3. Limites e possibilidades do planejamento e da gestão a partir do estatuto da cidade na Amazônia ribeirinha

3.1. Limites institucionais que dificultam o planejamento e a gestão

A construção de cidades mais justas e sustentáveis requer que haja uma boa reforma político-administrativa nos municípios, da mesma maneira como houve e vem se desenvolvendo até hoje em nível de Estado nacional, bem como uma melhor presença do direito de cidadania na vida dos cidadãos.

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

A questão é que nem todos os municípios brasileiros conseguiram desenvolver a sua reforma administrativa, nem mesmo a administração federal conseguiu completar a sua. E por isso as prefeituras não são capazes de corresponder às novas concepções de administração pública. No caso de Cametá, o estabelecimento dessa reforma torna-se uma realidade ainda mais distante, devido ao fato de se tratar de

um Município no qual as práticas sociais encontram-se muito enraizadas em um mundo tradicional.

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

A estrutura da gestão do Município de Cametá já conta com a presença dos conselhos municipais associados a algumas secretarias de governo e isso demonstra uma iniciação na direção do estabelecimento de uma gestão democrática, o que também é uma condição legal para que o Município possa receber recursos dos diversos fundos nacionais existentes. Dos recursos repassados pelo governo federal para o Município, destacam-se fundos de saúde e de educação que são, assim, tradicionalmente, um compromisso constitucional da administração pública para com a sociedade. Entretanto, a liberação de recursos de outros fundos nacionais e até mesmo estaduais, apresenta como condição a elaboração de projetos e uma série de outras condições, como a não-inadimplência junto às fontes arrecadoras de fundos de pensão e seguridade social. A criação de fundos municipais, que seriam possibilitados por meio das arrecadações municipais, em muitos casos, o Município não consegue responder às exigências. Castro (2013) mostra a importância desses fóruns deliberativos mesmo numa democracia representativa como sendo capaz de promover a participação direta da população na identificação das demandas, proposição e execução das políticas públicas.

No Brasil, mesmo se a democracia é representativa, recursos de participação direta, inscritos na Constituição Federal de 1988, são colocados a disposição da sociedade. Nesse sentido, além do sufrágio universal, por meio do voto direto e secreto, com valor igual para

todos, há possibilidade do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular (Constituição de 1988, Artigo 14). Além desses recursos participativos existe a possibilidade de criação de conselhos para vários temas e questões nas diferentes escalas da federação, nos quais é prevista a participação de representantes da sociedade, além das iniciativas populares para criar ou modificar leis. (CASTRO, 2013, p. 42).

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

No título VI do PDMC também são apresentados instrumentos que possibilitem a democratização da gestão. Dos itens apresentados, apenas as conferências e os conselhos municipais setoriais vêm sendo efetivados. Entretanto, estes têm apresentado sérios problemas de representatividade e de ação diante da sociedade.

[...] a gente participa pouco, por exemplo, a gente tem [...] os conselhos, o conselho de saúde, agricultura, hoje o presidente do conselho de desenvolvimento rural é o presidente do sindicato, mas ela fica centralizada em torno da secretaria de agricultura, o debate. Considerando que a gente tem uma grande demanda no movimento sindical isso acaba não fluindo da maneira que a gente podia intervir, o movimento social intervir. O conselho fica ai em função do gestor municipal e a gente tem muito pouca intervenção. Se a gente vai pras reuniões, não é cumprido o calendário que é feito. [...]. Em função disso ele quer que nós das entidades se adapte da forma que eles

querem (Rosi Pinto Cruz, secretário de finanças do sindicato dos trabalhadores rurais de Cametá, entrevista concedida em 01/08/2008).

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

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

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

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

Mas o que falta, na verdade, é a popularização da questão urbana, ou melhor, a população ainda não se encontra sensibilizada o suficiente para essa questão. Além disso, muitos dos instrumentos propostos pelo plano diretor, para ser efetivado, precisa de leis complementares, como é o caso do uso e ocupação do solo da zona rural e também da zona urbana, sem a qual, não haveria o estabelecimento de normas que orientem as atividades humanas no Município e, nesse caso, entra a questão da vontade política tanto da sociedade quanto do poder público e da iniciativa privada.

3.2. Possibilidades de planejamento e de gestão

De acordo com Souza (2002), o planejamento está relacionado à competência técnica, ou seja, a partir de atividades que vão do diagnóstico ao prognóstico de uma determinada situação, estabelecendo-se uma meta a ser atingida. Entretanto, o planejamento democrático e participativo é muitas vezes confundido com a gestão, por isso é necessário defini-los claramente.

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

Embora sejam termos diferentes pelo seu significado e também pela sua natureza, planejamento e gestão são termos complementares. Enquanto o planejamento pode ser considerado como um importante meio pelo qual se estabelecem projeções para o futuro, a gestão é importante na execução deste planejar, segundo as condições presentes (SOUZA, 2002). O planejamento também tem um forte teor de modernidade, ou seja, é um termo moderno e a gestão é um termo mais contemporâneo e se refere a uma sociedade de pensamento mais complexo e criativo.

Assim, de um lado, têm-se o Estatuto da Cidade, de outro lado, têm-se as especificidades sócio-espaciais de Cameté, para as quais nem sempre os instrumentos de

reforma urbana proposto pelo Estatuto são adequados e onde muitos outros poderiam ser propostos para dar conta de toda a complexidade identificada nesse município ribeirinho.

Nesse caso uma das primeiras recomendações ou sugestão feita por um dos membros da equipe de elaboração do PDMC se refere a uma aproximação maior entre as pessoas preocupadas com o ordenamento territorial, o planejamento e a gestão municipal e os que propõem as políticas urbanas em nível nacional com o objetivo de incluir no Estatuto instrumentos inovadores que correspondessem às necessidades de municípios como Cametá.

Certamente a realidade regional dos municípios à jusante da Usina Hidrelétrica de Tucuruí levou a equipe a pensar, no mínimo, a necessidade de trazer o Ministério das Cidades para uma conversa local. Seria talvez o pontapé inicial num debate mais amplo, necessário e urgente, para tratar, por exemplo, a condução de políticas de formação de consórcios municipais para o tratamento de temas como resíduos sólidos urbanos. Há uma carrada de outros temas: mobilidade, por exemplo, numa região cheia de rios e que se pode fazer melhor uso dos mesmos se tiver uma política adequada (Raimundo Alberto Mata, engenheiro civil, integrante da equipe físico-territorial de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 11/07/2008).

No PDMC estão discriminados instrumentos de planejamento e instrumentos de gestão. Visando a complementaridade existente entre estes e a necessidade de se fazer uma discussão breve, procurar-se-á discuti-los concomitantemente, visando à democratização de tais instrumentos.

Vale esclarecer, ainda, que no PDMC podemos encontrar desde instrumentos de planejamento e gestão mais tradicionais, ou seja, que fazem parte da rotina dos gestores e dos legisladores municipais – como o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, por exemplo – a instrumentos mais inovadores que não estavam na agenda do poder público local, mas que agora, pelo menos teoricamente, passa a fazer parte da legislação municipal, como o IPTU progressivo no tempo, a recomendação para a elaboração e aprovação de uma lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, a instituição de zonas especiais, etc., entretanto o que há de novo diante desses instrumentos é fundamentalmente o apelo à

democratização dos mesmos por meio dos instrumentos de gestão que também precisam ser democratizados.

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

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

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

Isso reflete uma das especificidades sócio-espaciais de Cametá, a sua grande extensão territorial, na qual a população encontra-se dispersa nas várias comunidades rurais, para as quais a acessibilidade à sede municipal é bastante difícil, impondo, até certo ponto, o pouco acesso aos bens e serviços públicos e comprometendo a própria participação popular nas decisões. Então o zoneamento proposto no PDMC, sugere o ordenamento do território municipal que possibilite ao poder público o planejamento e a gestão que visem à distribuição equitativa dos equipamentos públicos. O quadro abaixo mostra bem as distâncias físicas entre as vilas distritais e entre estas e a sede municipal, mas há de se destacar, ainda, que tais distâncias são relativas, pois a dinâmica das águas dos rios impõe a elevação das distâncias reais de deslocamento.

**QUADRO 1. DISTÂNCIAS ENTRE AS VILAS DISTRITAIS EM LINHA
RETA**

Referenciais	Distância em Km
Moiraba - Porto Grande	14,30
Porto Grande – Carapajó	4,64
Carapajó – Curuçambaba	17,00
Curuçambaba – Janacoeli	19,98
Januacoeli – Juaba	50,84
Juaba – Vila do Carmo	13,64
Vila do Carmo – Areião	5,88
Vila do Carmo – Moiraba	1,66
Areião – Moiraba	7,75
Areião – Porto Grande	20,59
Areião – Carapajó	25,62
Areião – Curuçambaba	42,74
Areião – Januacoeli	59,57
Areião – Juaba	18,46
Moiraba – Carapajó	18,80
Moiraba – Curuçambaba	36,33
Moiraba – Januacoeli	52,05
Moiraba – Juaba	12,97
Moiraba – Vila do Carmo	1,82
Porto Grande – Curuçambaba	22,11
Porto Grande – Januacoeli	39,22
Porto Grande – Juaba	20,57
Porto Grande – Vila do Carmo	15,75
Carapajó – Januacoeli	34,29
Carapajó – Juaba	23,04
Carapajó – Vila do Carmo	20,36
Curuçambaba – Juaba	39,37
Curuçambaba – Vila do Carmo	38,04

Januacoeli – Vila do Carmo	53,87
----------------------------	-------

Fonte: IBGE, 2007.

Organização: Maria Júlia Veiga da Silva

A possibilidade de planejamento integrado, um dos caminhos na direção do planejamento e da gestão democrática e do desenvolvimento sócio-espacial se tornaria realidade com a implantação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, a qual foi proposta no PDMC e que faria parte do sistema de planejamento. Esta secretaria assumiria o papel de coordenação, entre as secretarias e também integraria a sociedade civil organizada, além da iniciativa privada.

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

Com relação à forte influência da economia da zona rural sobre a economia da zona urbana, por meio de uma lógica bem diferente da zona rural das regiões Sul e Sudeste do Brasil, nas quais há uma presença marcante da agroindústria, faz-se necessário que o Estatuto da Cidade esclarecesse melhor maneiras de interação entre as atividades econômicas típicas da zona rural e as atividades econômicas típicas da zona urbana.

[...] Num Município como Cametá, você percebe aí que a dinâmica é muito diferente. A dinâmica econômica ela vem principalmente do campo, do meio rural, está certo? Então eu acho que dentro do Estatuto da Cidade existe uma lacuna ainda justamente na articulação entre o urbano e o rural [...]. Principalmente no caso da Amazônia, porque no caso da Amazônia você vê o seguinte, é diferente você vê a questão rural, da economia rural da Amazônia em relação à economia

rural, por exemplo, do Sul e do Sudeste [...]. Lá no Sul, principalmente, você vê uma articulação muito próxima entre indústria e campo através das agroindústrias. E isso aí não ocorre no caso da Amazônia. Você vê que as unidades familiares são uma coisa, tanto aquelas que já estão na agricultura familiar quanto aquelas que trabalham no agro-extrativismo ou no extrativismo. Inclusive essas coisas são tão entranhadas que é difícil você distinguir uma unidade dessa que está lá na área, na várzea, não vai trabalhar só com lavoura, nem a lavoura é a principal atividade. A principal atividade é a extração que, geralmente, no caso, é o manejo do açaí. Mas eles pescam, eles fazem a criação de pequenos animais. E não existem [...] instrumentos na economia da cidade ou do Município, melhor dizendo, que dê uma assistência adequada pra esse tipo de produção (Valcir Bispo, economista, integrante da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

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

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

Quanto aos instrumentos de gestão, especificamente, no PDMC, identificou-se sete, desses somente três deles, ou seja, os conselhos municipais, os fundos municipais e as conferências municipais fazem parte da agenda do poder público municipal, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada, mas que segundo o ex-assessor jurídico da prefeitura da Cametá, o advogado Luis Gama, funcionam de maneira precária.

Os outros quatro instrumentos de gestão: a gestão orçamentária participativa, as audiências e consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei e referendo popular e plebiscito, não há registros que evidenciem as suas aplicações rotineiras na prática do poder público ou da sociedade civil organizada.

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

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

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

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

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

Com relação à possibilidade de implementação da gestão democrática no Município de Cametá, esta seria alcançada, desde que houvesse uma mudança na postura política, tanto dos dirigentes, ou seja, do executivo, quanto na postura da sociedade civil, pois embora toda a política brasileira esteja dominada por vícios administrativos, no nordeste e no norte brasileiro essas situações são bem alarmantes, como o clientelismo, por exemplo, situação favorecida pelas enormes desigualdades regionais do país, conforme evidenciou Castro (2013).

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

Não, acho que não. Acho que não há dificuldade porque já foi tentado o orçamento participativo e não houve uma execução eficiente do que a população decidiu e isso afasta a população de outras tentativas de algum projeto, de se efetivar algum projeto, isso afasta. Mas se houver um interesse, eu tenho essa idéia, se houver um interesse da administração pública municipal, de se fazer uma gestão democrática, com a efetivação dos serviços, com a garantia de efetivação dos

serviços, conclusão de serviços. Porque os serviços começam e não terminam, se houver uma obrigatoriedade para a conclusão dos serviços eu tenho certeza que a gestão democrática vai ser eficiente. [...] (Luís Gama, advogado, ex-assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Cametá, gestão 2001-2004, entrevista concedida em 12/02/2008).

A educação seria um dos pilares na mudança da postura política da sociedade civil organizada para que esta possa se tornar mais politizada e se integrar no planejamento e na gestão democrática do Município, conforme se observa nas falas de um entrevistado, integrante, de movimentos sociais.

[...] não dá para dissociar o nível de consciência das amplas massas de trabalhadores e de trabalhadoras, ou o que se queira entender por esse conceito, não é de trabalhadores, enfim. Mas o nível de consciência ele está ligado diretamente ao próprio processo de transformação social, histórico, sociocultural. Quando a gente tem, por exemplo, nos marcos de que na América Latina vários e vários países periféricos ao Brasil, como o Equador, a Venezuela, a Bolívia e a Argentina experimentam um processo de levantes populares com marcos das reformas urbanas e agrárias, reformas amplas e democráticas. Você percebe que esse processo, ele é mais tardio no Brasil. E a gente entende que justamente por uma densa malha de articulação das elites nacionais, né? Via ditadura militar, via monopólio dos meios de comunicação, via o acesso à educação que é muito limitado. (José Pessoa do Rego Lobo, integrante do Movimento Resistência Cabana dos Castanhais, entrevista concedida em 23/01/2008).

No que tange à qualificação política da sociedade civil, as organizações sindicais têm buscado isto por meio de mecanismos próprios. Para que seus associados possam melhorar o seu conhecimento em torno de questões políticas e jurídicas, principalmente, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá tem buscado promover e incentivar seus associados a participarem de cursos de formação:

(...) Nós temos trabalhado isso através da nossa organização [...]. Estamos participando de cursos de formação baseado hoje na nossa

federação que é a FETAGRI⁴, entendeu? Temos tido dificuldade, mas na medida do possível estamos nos esforçando pra que a gente possa nos qualificar no sentido de fazer essa intervenção. Nós entendemos que é só dessa forma que nós vamos poder melhorar esse debate (Rosi Pinto Cruz, secretário de finanças do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá, entrevista concedida em 01/08/2008).

Portanto, as possibilidades de aplicação dos instrumentos de reforma urbana evidenciados no Estatuto da Cidade dependem principalmente de uma mudança efetiva na postura política dos agentes da administração pública municipal e no comportamento cívico da sociedade civil, que deveria exercitar mais o seu direito de cidadania. Somente após esta mudança, as demais serão efetivadas, como, por exemplo, as alterações institucionais que seriam um fator responsável por alterações que envolvem contextos mais amplos.

[...] Um plano diretor, como todo plano, ele tem o aspecto político, e se não tiver realmente essa organização pra pressionar o poder publico, pra executar, esse plano é mais um que vai ficar na gaveta. Isso foi dito constantemente em todas as reuniões que nós fizemos desde o início. Desde o início isso foi reforçado pelo professor José Júlio, por mim, por toda a equipe foi reforçado. É um plano e como todo plano ele tem um aspecto político (Vera Lúcia Gomes, assistente social da equipe sócio-econômica de elaboração do PDMC, entrevista concedida em 14/07/2008).

Os limites são muitos, alguns criados pela própria resistência de uma sociedade tradicional, que delinea no Município as características de uma cidade dos notáveis, tendo em vista que este aspecto se sobrepõe ao aspecto econômico; outros limites são do próprio Estatuto da Cidade, que, como todo instrumento legal que deseja abarcar um amplo espaço com significativa diversidade, não consegue dar subsídios suficientes às necessidades de todos os microespaços ou sub-regiões com a mesma eficiência e é nesse momento que a criatividade deve ser aplicada no ato de planejar e gerir o espaço da maneira mais democrática possível.

⁴ Federação dos Trabalhadores na Agricultura.

4. Considerações finais.

O Estudo dos instrumentos de reforma evidenciados pelo Estatuto da Cidade relacionados às características específicas de um município ribeirinho como Cametá, nos leva a estabelecer alguns direcionamentos. Em primeiro lugar há de se considerar a importância do espaço na análise das diretrizes e instrumentos da política urbana e das outras políticas sociais que se pressupõem democráticas. As contradições sociais são visíveis materialmente na paisagem. Assim, o espaço geográfico tem se revelado extremamente importante e necessário no desenvolvimento das atividades humanas.

Portanto, partindo da compreensão de que o Estatuto da Cidade traz instrumentos inovadores de reforma urbana, que procuram dar conta dos problemas das cidades brasileiras e face às especificidades sócio-espaciais de Cametá, algumas questões podem ser pontuadas como limitadoras e produtoras de dilemas diante da necessidade de se estabelecer tais instrumentos no planejamento e na gestão municipal em consonância com uma política urbana de desenvolvimento regional e nacional a partir do local.

A análise dos objetivos e instrumentos de reforma urbana identificados no Estatuto da Cidade, revelou que os mesmos estão voltados para realidades muito distintas daquelas encontradas num município ribeirinho como Cametá/PA. Estando voltados, portanto, a uma realidade metropolitana e de grandes cidades brasileiras, demonstrando assim, o quanto o espaço geográfico foi valorizado na gênese do MNRU, embora este tenha se voltado a realidades específicas do país, isto é, às cidades que passavam pelo processo de modernização.

Portanto, são vários os dilemas existentes para que se possa planejar e gerir o território de um município ribeirinho e tradicional, como é o caso de Cametá, em consonância com as proposições de uma lei que sugere diretrizes e instrumentos de reforma urbana a serem aplicados a um vasto território nacional. Essa tentativa de generalização nos leva a entender que a ideia de planejamento implícita no Estatuto da Cidade, embora seus instrumentos possam ser operacionalizados em algumas cidades brasileiras, é muito restrita. Sendo assim, aqueles municípios que não apresentam características adequadas à operacionalização desses instrumentos se constituem lugares fora das idéias (MARICATO, 2000), como é o caso de Cametá, nos quais a dinâmica sócio-econômica, demográfica e cultural gira em torno do espaço rural e que tem como

“avenida” principal o rio Tocantins, em torno do qual a vida se reproduz. Sendo assim, ainda que o espaço urbano apresente sérios problemas, os mais pujantes conflitos e precariedades sociais estão no espaço rural, como a habitação informal, a má qualidade dos serviços públicos e de desenvolvimento social. Por conta disso, a mobilização social, bem como as reivindicações, gira, notadamente, em torno do campo. Lugares assim não estavam nas ideias. Mas sim os grandes aglomerados urbanos, em processo de verticalização e de expansão acelerada das áreas periféricas, em função do rápido crescimento da população, ocasionado pelos fluxos migratórios e provocando escassez de serviços públicos, precariedade na educação pública, insuficiência de atendimento na saúde pública, no transporte público e na assistência social, que perdem em qualidade.

Além disso, com a instalação efetiva do capital nacional e internacional, o Estado passa a ser mínimo nesses aspectos para poder corresponder com qualidade aos interesses econômicos. Estavam nas ideias, ainda, municípios, constituídos predominantemente do espaço da cidade e quando não, de um campo modernizado, municípios constituídos de população urbana e de população agrícola e não mais de população urbana e de população rural⁵ (SANTOS, 2005). Cameté se constitui uma realidade muito diferente. Mas é um lugar que faz parte do Brasil e, como tal, precisa se encaixar de alguma maneira nas diretrizes e políticas nacionais e isso produz os dilemas de planejamento e de gestão local democrática sem ferir ao pacto federativo.

5. Bibliografia

BAVA, S. C. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (orgs.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

BRAGA, T. M. **Desenvolvimento local endógeno e suas implicações na formulação de políticas municipais**: descentralização/participação ou fragmentação/estratégias de legitimação. Porto Alegre: ANPUR, 1999.

⁵ A tradicional divisão da população em urbana e rural levava em consideração principalmente, o local de moradia. Mas com o processo de maior integração entre campo e cidade, especialmente naqueles municípios inseridos na modernização capitalista, essa divisão já não dar conta mais de explicar a realidade, pois que existe uma população que vive na cidade e pratica atividades agrícolas. Então esta se constitui um segmento que não cabe nem no urbano nem no rural.

BRASIL. LEI Nº 10.257. Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001: Diário oficial da união, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição nº 133 de 11/07/2001.

CAMETÁ. LEI Nº 086/2007. Plano Diretor do Município de Cametá, de 19 de junho de 2007. Cametá: Gabinete do Prefeito, 2007

CARDOSO, A. C. D.; CARVALHO, G. (Organizadores). Planos Diretores Participativos: experiências amazônicas. Belém: EDUFPA, 2007.

CASTRO, I. E.; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. Para o encontro da geografia com a democracia. In: CASTRO, I. E.; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. (orgs.). Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, FAPERJ, 2013. (p. 11 a 20).

CASTRO, I. E. A democracia como um problema para a geografia: o fundamento territorial da política. In: CASTRO, I. E.; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. (orgs.). Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, FAPERJ, 2013. (p. 23 a 55).

CASTELLS, M. Rumo ao Estado-rede. In: Seminário internacional sociedade e reforma do Estado. São Paulo: MARE, 1996.

CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana na Amazônia. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 39-68. Jul/set. 1987.

LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Moraes, 1991.

MAGDALENO, F. S. Lei e território em democracias político-representativas. In: CASTRO, I. E.; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. (orgs.). Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, FAPERJ, 2013. (p. 57 a 85).

MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-325.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis – RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, J. A. A questão urbana. In: OLIVEIRA, J. A.; GUIDOTTI, H. (Orgs.). A igreja arma sua tenda na Amazônia. Manaus. EDUA, 2000. p. 155-177.

RIBEIRO, L. C. de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Orgs.) Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro:

Civilização Brasileira, 1994. p. 261-289.

_____. A (in) governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma Urbana. In: VALLADARES, L. e COELHO, M. P. (orgs.). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 107-160.

SANTOS, M. Alguns problemas atuais da contribuição marxista à geografia. In: SANTOS, M (org.). Novos rumos da geografia brasileira. São Paulo: Hucitec, 1982.

_____. O espaço do cidadão. São Paulo: Nobel, 1987.

_____. A urbanização brasileira. São Paulo: EDUSP, 2005. (Coleção Milton Santos; 5)

SANTOS JUNIOR, O. A. Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE, UFRJ-IPPUR, 1995 (Série: Teses, Dissertações e Monografias; n 1).

SILVA, M. A. P.; MALHEIRO, B. C. P. A face ribeirinha da orla fluvial de Belém: espaços de (sobre) vivência na diferença. In: TRINDADE JR., S. C. C.; SILVA, M. A. P. (Orgs.). Belém: a cidade e o rio na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2005.

SOJA, E. W. Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SOUZA, M. L. de. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma teoria aberta do desenvolvimento sócio-espacial. Território. v. 1, n. 1, p. 5-22, jul/dez, 1996.

_____. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. ABC do desenvolvimento urbano. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TRINDADE JR. S. C. Imagens e representações da cidade ribeirinha na Amazônia: uma leitura a partir de suas orlas fluviais. Humanitas, v. 18, n. 2, p. 135-148, Belém, jun. 2002.

_____. Diferenciação espacial e formação de sub-região: o Baixo Tocantins na Amazônia Oriental. Belém: UFPA, 2007. (mimeo)