

DAS ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS: A INFLUÊNCIA DE IDEIAS EXÓGENAS NOS PLANOS DIRETORES AMAZÔNICOS*

Approaches to the Development of Instruments of Urban Planning and Management: the Influence of Exogenous Ideas in Amazon Masters Plans

Enfoques para el Desarrollo de Instrumentos de Planificación y Gestión Urbana: La Influencia de las Ideas Exógenas a Través de Ley del Amazonas

Tiago Veloso

Doutorando em Desenvolvimento Sustentável
Universidade Federal do Pará – UFPA
e-mail: tiveloso@ufpa.br

*O presente artigo contou com apoio financeiro e institucional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq



Resumo

Na atualidade das políticas públicas para o espaço urbano no Brasil, tem sido criada uma normatização geral acerca da construção de instrumentos de planejamento e gestão urbana, constituídos especialmente no período pós-Constituição de 1988. A normatização dispõe acerca da obrigatoriedade de boa parte dos municípios brasileiros em construir seus instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano, notadamente o plano diretor. Nesse sentido, trata-se de compreender o processo de difusão das principais abordagens de desenvolvimento urbano, no contexto de estruturação de planos diretores municipais urbanos, analisando as cidades amazônicas pelo estudo de caso da conformação metropolitana de Belém a partir de suas duas principais cidades, Belém e Ananindeua. O estudo busca elucidar como a difusão dessas abordagens de desenvolvimento acontece na escala local, especialmente na construção de instrumentos de planejamento e gestão, como os planos diretores. Este estudo foi fundamentado teoricamente a partir da contribuição acerca das abordagens de desenvolvimento urbano de Souza (1998; 2000; 2002) e, do ponto de vista metodológico, adotou uma abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando análise documental e dados primários provenientes de instituições de planejamento envolvidas no processo de difusão da agenda urbana na Amazônia.

Palavras-Chave: Urbanização; Planejamento Urbano; Desenvolvimento Urbano; Região Metropolitana de Belém.



Abstract

At present public policies for the urban space in Brazil, has been established norms about the general constructions of instruments for urban planning and management, made especially in the post-1988 constitution. The normalization fas on the requirement of most the municipalities in building their instruments of urban planning and development, especially the master plan. So, it is to understand the diffusion process of the main approaches to urban development in the context of structuring urban municipal master plans, Amazonian cities by analyzing the case study of metropolitan region of Belém from its two main cities, Belém and Ananindeua. The study seeks to elucidate the dissemination of these approaches to development happens on a local scale, especially in the construction of instruments for planning and management, such as masters plans. This study was theoretically based on contribution from the urban development of the approaches from Souza (1998; 2000; 2002), and methodological point of view, adopted a qualitative approaches using documentary analysis and primary data form institutions involved in the planning process spread of the urban agenda in Amazon.

Key-Words: Urbanization; Metropolis; Urban Planning; Metropolitan Region of Belém



Resumen

En la actualidad las políticas públicas para el espacio urbano em Brasil, se há establecido normas sobre la construcción general de los instrumentos de planificación y gestión, hecho especialmente em la constitución post – 1988. La normalización tiene em el requisito de la mayoría de los municípios em la construcción de sus instrumentos de planificación y desarrollo urbano, especialmente el plan maestro. Em este sentido, es de entender el proceso de difusión de los principales enfoques para el desarrollo urbano em el contexto de la estructuración de planes maestros urbanos municipales, ciudades amazónicas mediante el análisis del estudio de caso de la conformación metropolitana de Belém, a partir de sus principales ciudades, Belém y Ananindeua. El estudio buscar elucidar la difusión de estos enfoques de instrumentos de planificación y gestión, tales como los planes maestros. Este estudio se basa teóricamente em las contribuciones de la urbanizaciones de las aproximaciones de Souza (1998, 2000, 2002), y el punto de vista metodológico, adóptó um enfoque de investigación cualitativa, com análisis de documentos y datos primários de las instituciones de planificación involucrados em la difusión de la agenda urbana em la Amazonia.

Palabras – claves: Urbanización, Planeamiento Urbano, Desarrollo Urbano, Región Metropolitana de Belém.



1. Introdução

A política urbana brasileira forjada a partir do processo de redemocratização no final da década de 1980, está fundamentada em uma estrutura jurídico-institucional que, em aspecto geral, delega as políticas de planejamento e gestão do espaço urbano para a esfera municipal da administração pública, especialmente a partir do estabelecimento do Plano Diretor Municipal Urbano como obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes.

O plano diretor constitui instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, considerando o território municipal como um todo e sendo parte integrante do processo de planejamento municipal. Sendo assim, o município incorpora em suas diretrizes orçamentárias as prioridades por ele estabelecidas.

Por outro lado, a partir também da década de 1980, há significativas alterações na

forma como as cidades são pensadas e instrumentalizadas enquanto espaços para a promoção de políticas de desenvolvimento. Novas formas de se pensar perspectivas de desenvolvimento local a partir da difusão de políticas urbanas baseadas nessas novas abordagens de ver a cidade para além da modernização de sua infraestrutura física e territorial.

Guardadas as devidas particularidades, pode-se dizer que esta agenda também é válida para duas das cidades que compõem a Região Metropolitana de Belém, principal metrópole amazônica. Nesse sentido, trata-se de compreender o processo de difusão das principais abordagens de desenvolvimento urbano, no contexto de estruturação de planos diretores municipais urbanos, analisando estas cidades pelo estudo de caso da formação metropolitana de Belém a partir de suas duas principais cidades, Belém e Ananindeua. O estudo busca elucidar como a difusão dessas abordagens de desenvolvimento acontece na escala local, es-



pecialmente na construção de instrumentos de planejamento e gestão urbana, como os planos diretores.

2. As abordagens de desenvolvimento no campo urbano: algumas aproximações

De um ponto de vista geral, o que denominamos de abordagens de desenvolvimento refere-se aquilo que, para além do conteúdo estritamente técnico e instrumental das práticas e políticas de planejamento e gestão, contém os princípios norteadores das políticas de planejamento, ou em um sentido mais profundo as concepções de fundo político-filosófico norteadoras das ações no espaço.

A partir disso é necessário reconhecer os elementos político-filosóficos que norteiam os documentos ligados ao planejamento urbano, a fim de compreender a lógica em que foram fundamentados e as estratégias de intervenção que advém destas ideias. De outra forma, trata-se de reconhecer as concepções de de-

envolvimento urbano que orientam as políticas de planejamento urbano e metropolitano, e que estão presentes, de forma implícita ou explícita, quando da elaboração dos documentos referentes às práticas de planejamento e gestão.

Souza (1998), em sua proposta de tipologias de abordagens de desenvolvimento urbano, enfatiza o grau e a natureza da adesão das principais leituras do desenvolvimento urbano à idéia de desenvolvimento urbano como modernização da cidade. Assim, o autor em um primeiro momento, privilegiou a oposição entre o que classificou como abordagens convencionais e abordagens não-convencionais de desenvolvimento. Neste sentido:

As abordagens denominadas convencionais seriam as modalidades de planejamento e gestão que não apresentassem nenhum nível significativo de crítica em relação á referida interpretação do desenvolvimento urbano como modernização da cidade; por outro lado, as abordagens não-convencionais seriam os enfoques que, em grau



e de maneiras diferentes, afastaram-se desta ortodoxia, seja em nome de considerações de ordem ecológica, seja em nome de considerações afeitas à busca de maior justiça social nas cidades (SOUZA, 1998, 119).

Em momento posterior, há a construção, pelo autor, de uma proposta mais refinada acerca da forma de se pensar os modelos de desenvolvimento urbano, a partir de tipos ideais de abordagens de desenvolvimento do espaço urbano.

A tipologia de abordagens proposta por Souza (2002) é do tipo *a posteriori*, e não *a priori*; portanto, as variáveis, ou seja, os critérios para a identificação de tipos de abordagem utilizados pelo autor, não foram expostos previamente, mas sim definidos após o exame da realidade. Não há o desejo, por parte do autor, de destacar apenas uma ou algumas poucas características, superenfatizando uma, duas ou três variáveis que, supostamente dariam conta da diversidade de posicionamentos

e perspectivas existentes. Foram adotados, portanto, oito critérios para se pensar tais tipologias:

- a) Ideia-força central: o elemento que define as intervenções no espaço;
- b) Filiação estética: variável importante no caso de modalidades de planejamento mais arquiteturais e envolvidas com questões de traçado e estilo, notadamente o Urbanismo e o urban design, mas sem poder discriminador em se tratando de outras abordagens de planejamento e gestão, que tendem a não focalizar questões estéticas;
- c) Preocupação: o elemento principal de atendimento das demandas a que a abordagem se coloca como solução;
- d) Escopo: a forma como determinado pensamento sobre a cidade intervém sobre o espaço, se é estritamente físico-territorial, ou pensa a cidade para além de suas características físicas apenas;



e) Grau de interdisciplinaridade: nível de aceitação de trabalho com mais de uma disciplina científica, especialmente a não hegemonia da arquitetura e do urbanismo;

f) Grau de permeabilidade frente à realidade: a forma como a abordagem vê a realidade a qual pretende intervir, que varia desde o apriorismo, ou seja, considerar somente o modelo, sem considerar as características espaciais já existentes no urbano; até o semiapriorismo, que passa a considerar elementos espaciais no contato com a realidade;

g) Grau de abertura para com a participação popular: possibilidades e propostas por determinada prática de planejamento de participação de atores sociais diversos nas políticas de planejamento;

h) Referencial no plano-político filosófico: a tendência política e filosófica a que se atém determinada prática de planejamento e gestão urbana, que pode ser explícita ou implicitamente verificada em suas ações práticas.

Dentre esses critérios, para o escopo deste trabalho, é necessário explicitar a importância especial de um destes que se destaca nas concepções das abordagens de desenvolvimento no campo urbano, seja do ponto de vista discursivo sobre as práticas de planejamento e gestão, seja no seu aspecto prático de intervenção das políticas sobre o espaço urbano.

Nesse caso, é a possibilidade de existência ou não de participação social nas políticas de planejamento e gestão. Souza (2002) afirma que existem variadas formas de participação social nas políticas de planejamento e gestão urbana. Essas formas podem ser classificadas de acordo com o grau de efetiva participação da sociedade nas políticas de gestão das cidades, variando desde as situações de não-participação, passando por formas de pseudoparticipação, e, até mesmo configurando autênticas práticas de participação, conforme classificadas no quadro 01.



Coerção	Não – Participação	A população é coagida pelo Estado a aceitar determinada política ou intervenção urbana
Manipulação	Não – Participação	A população é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso da propaganda ou de outros mecanismos.
Informação	Pseudoparticipação	Situações nas quais o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, mas não ultrapassa esse limite informativo.
Consulta	Pseudoparticipação	A população é consultada sobre determinada política ou intervenção. Essa prática pode ser, se bem organizada, útil para o balizamento da atividade planejadora, entretanto, nessa modalidade, não há garantia de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas as intervenções.
Cooptação	Pseudoparticipação	Esta modalidade pode existir através de várias formas, desde a cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou de segmentos mais ativos (ativistas), convidados a administração ou para aderir a um determinado “canal participativo”. Essa cooptação individual ou de um segmento da sociedade serve, menos ou mais intencionalmente, à cooptação de uma coletividade mais ampla. A população, por meio dos líderes selecionados e/ou dos canais “participativos” criados, é ouvida, mas, como no caso da consulta, a participação não é, a rigor, deliberativa. A diferença em relação à consulta é que, nesse caso, instâncias permanentes são criadas, não se limitando o Estado a promover pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares. A institucionalização de canais e instâncias permanentes pode parecer (e de certo modo é) um avanço em comparação com a mera consulta. No entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório (o que pressupõe independência político-institucional e financeira), nessa situação se aninha um risco: o de domesticação.
Parceria	Autênticas formas de participação popular	Estado e sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.
Delegação de Poder	Autênticas formas de participação popular	O Estado abdica de toda uma gama de atribuições antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. Existem elementos significativos de democracia direta, ainda que nos marcos gerais da democracia representativa. A parceria e a delegação de poder consistem em situações de co-gestão entre Estado e sociedade civil. Na prática, a delegação é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo/democracia representativa.
Autogestão	Autênticas formas de participação popular	Implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder acima da sociedade (Estado) a qual decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido – isso pressupõe um macrocontexto social diferente: pressupõe uma sociedade basicamente autônoma. O que não elimina a possibilidade de experiência autogestionárias marginais terem lugar, menos ou mais efemeramente e com menor ou maior impacto político-pedagógico, por assim dizer, nas bordas do sistema heterônomo.

Quadro 01: Formas de participação popular nas políticas de desenvolvimento urbano

Fonte: SOUZA (2002). Organização: Tiago Veloso



Considerando todos esses elementos como importantes para se pensar as abordagens de desenvolvimento¹, parte-se agora para a verificação in loco de como tais elementos e conceitos influenciaram a construção de instrumentos de planejamento urbano como o plano diretor em cidades amazônicas.

3. A influência das abordagens de desenvolvimento nos instrumentos de planejamento e gestão urbana: os planos diretores de Belém e Ananindeua

Com a instituição da obrigatoriedade dos instrumentos de planejamento do desenvolvimento do espaço urbano municipal, notadamente o plano diretor, trata-se de identificar e analisar a influência dessas abordagens sobre o desenvolvimento urbano no processo de elaboração desses instrumentos. Do ponto de

1 A partir de Souza (2002) é possível identificar ao menos quatro, como as principais abordagens de desenvolvimento urbano: a) o desenvolvimento como modernização da cidade; b) o desenvolvimento urbano sustentável; c) o desenvolvimento local endógeno; d) a perspectiva reformista; e) o desenvolvimento sócioespacial.

vista normativo, o plano diretor é o elemento concreto do processo de planejamento e gestão urbano brasileiro, configurando-se em um instrumento de ordenamento do desenvolvimento do espaço.

Entretanto, além dos aspectos técnicos e instrumentais, os planos diretores são portadores de abordagens político-filosóficas das ações no espaço. Nesse caso, é necessário reconhecer os elementos que norteiam os documentos ligados ao planejamento, a fim de compreender sua lógica ordenadora.

Em nosso caso, trata-se de reconhecer a dimensão em dois planos diretores específicos, Belém e Ananindeua, municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Belém, conforme a figura 01. Nesse sentido, é importante reconhecer o contexto em que foram formulados, e o percurso dos processos de planejamento e gestão urbana na construção desses instrumentos.



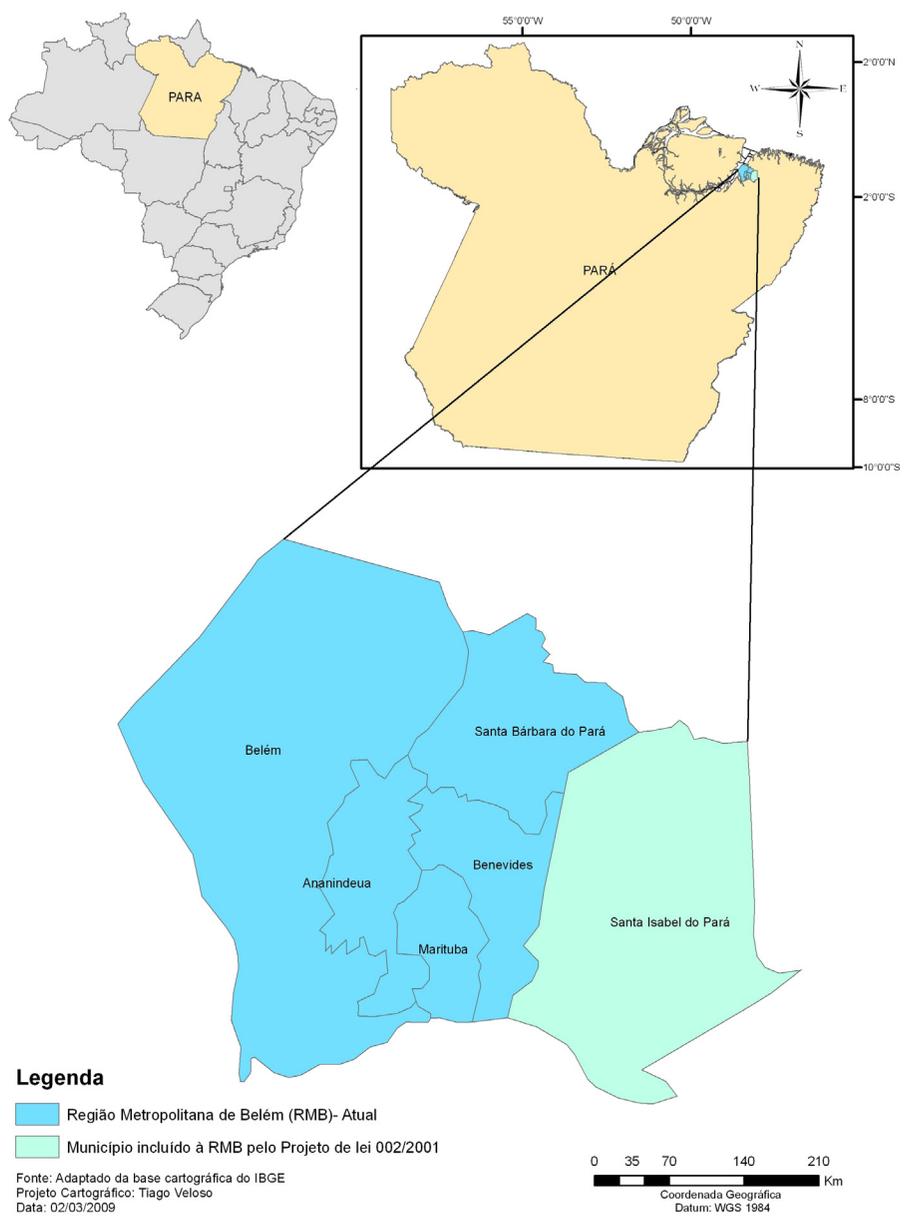


Figura 01 - CONFIGURAÇÃO DA RMB EM 2010 Fonte: Adaptação da base cartográfica do IBGE
Projeto Cartográfico: Tiago Veloso



3.1 Os planos diretores de Belém: do otimismo reformista à prática conservadora

Elaborado no âmbito da Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (CODEM), o primeiro plano diretor de Belém tem origem na produção do relatório de diagnósticos no ano de 1991, sendo os resultados do relatório a principal referência para a promulgação do primeiro plano diretor do Município de Belém, que ocorreu no ano de 1993.

No processo de construção de um plano diretor são necessárias várias fases de execução até a elaboração final do plano na forma de lei. O relatório de diagnósticos constitui-se uma importante etapa da construção, sendo caracterizado por ser o produto direto da fase de leitura da realidade municipal².

2 De forma geral, a construção de um plano diretor tem 04 (quatro) fases principais: 1) fase de preparação e metodologia, na qual são escolhidas as metodologias participativas para a elaboração do plano; 2) fase de leitura da realidade municipal, nesse momento se estabelece o contato com a realidade do município, através da análise dos dados estatísticos, de fóruns participativos ou de visitas da equipe responsável pela elaboração do plano. E essa leitura da realidade municipal que dá origem ao relatório de diagnósticos do município; 3) fase de seleção de temas e propostas, momento de escolha das melhores estratégias e instrumentos de planejamento e gestão para a resolução / mitigação

De forma, geral, a partir da análise dos documentos, é possível afirmar que o primeiro plano diretor³ de Belém é orientado pelo ideário da reforma urbana, constituindo-se em referência de instrumento de planejamento sob influência desse ideário, bem como de uma perspectiva de desenvolvimento que considera elementos reformistas como necessários à construção de uma nova prática de produção do espaço nas cidades.

Souza (2002) classifica esse tipo de prática de planejamento e gestão urbana sob uma perspectiva social-reformista, posto que visam, através de mecanismos de controle e regulação do uso do solo a racionalizar o uso da terra urbana para além do valor de mercado. Em outras palavras, trata-se de dar a função

dos problemas urbanos do município, as escolhas devem ser feitas a partir do diagnóstico elaborado; e por último a própria promulgação do plano diretor na forma de lei (BRASIL, 2004).

3 A história de construção dos processos de planejamento em Belém apresenta-se em dois momentos no plano institucional: o primeiro no início da década de 1990, com a realização do primeiro plano diretor, antes mesmo da promulgação do Estatuto da Cidade (2001), o segundo já em 2008, com a primeira revisão do plano diretor, que culminou com a realização de um novo processo de planejamento, com características distintas do primeiro.



social da cidade e da propriedade na produção do espaço urbano.

Essa perspectiva social-reformista, segundo Souza (2002), tem como ideia força-central a justiça social no espaço urbano, ou seja, priorizam-se, nas práticas de planejamento e gestão, as ações e políticas públicas que tenham por objetivo a mitigação das desigualdades sociais no âmbito da cidade e no acesso a seus equipamentos urbanos. O espaço urbano, nessa perspectiva, não é visto somente pela sua malha físico-territorial, o que significa que esse tipo de planejamento não tem preocupações somente com o aspecto físico da cidade, mas também com os aspectos socioeconômicos e espaciais. Possui um grau de interdisciplinaridade grande, pois há interlocução entre várias ciências que participam de análises dos problemas urbanos, bem como buscam elaborar políticas e estudos para possíveis soluções. Também possui uma grande permeabilidade face à realidade, pois geral-

mente consegue ir além do semiapriorismo no tratamento dado aos problemas urbanos.

Ademais, em um aspecto caro à abordagem reformista, a questão da abertura para com a participação popular nas políticas de planejamento e desenvolvimento urbano, Souza (2002) afirma que há certa ambiguidade a esse respeito, pois o compromisso com o questionamento da democracia representativa não é claro e se pressente certa tolerância para com formas simples de pseudoparticipação. Segundo o autor, a abordagem reformista ainda possui uma atitude face ao mercado oscilando entre bastante crítica e moderadamente crítica, tendo como referencial político-filosófico alguma espécie de "socialismo democrático", eventualmente conquistável mediante eleições e não por uma via revolucionária, para uma forma de social-democracia mais ou menos "participativa", compatível com o modelo social capitalista (SOUZA, 2002, p. 212). Ou seja, a participação social é considerada um



componente essencial nessas práticas de planejamento e gestão, ao menos na ótica discursiva, visto que, quando analisadas as experiências concretas, esta participação assume um papel secundário.

O primeiro plano diretor de Belém assume várias dessas características que descrevem essa perspectiva. O próprio período de elaboração, tanto do relatório de diagnósticos quanto do plano diretor, foi propício à influência do ideário reformista que, naquele período, em virtude das demandas que resultaram na Constituição de 1988, ganhou bastante força no imaginário e na prática do planejamento e da gestão urbana.

O relatório de diagnósticos do primeiro plano diretor de Belém caracteriza bastante essa plataforma de documento com caráter reformista, fundamentado nos princípios da reforma urbana. Parte-se da dimensão metropolitana da cidade para pensar as políticas e os principais instrumentos de intervenção no

solo urbano na elaboração do texto do plano. O seu elemento central, ou seja, aquilo que diz respeito ao que está colocado como questão de maior relevância na análise do plano, do ponto de vista da resolução dos problemas urbanos, é notadamente o cumprimento da função social da cidade com vista à promoção de maior justiça social no espaço urbano, conforme se pode verificar pelos princípios gerais do plano diretor e dos instrumentos urbanísticos usados para garantir o cumprimento desses princípios.

As considerações ressaltam que tanto o relatório de diagnósticos, quanto o próprio plano diretor deveriam ter como traço fundamental "o compromisso com a luta pela justiça social na produção, apropriação e consumo do espaço urbano" (BELÉM, 1991, p. 01).

Fica clara a associação das principais ideias do primeiro plano diretor de Belém com as teses defendidas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana: uma maior regulação do uso do



solo, distribuição mais equitativa dos recursos no espaço urbano e participação popular na construção das políticas públicas. Além disso, o plano diretor avança para além das demandas históricas do ideário da reforma urbana, no sentido da necessidade de trabalhar os principais problemas da cidade de Belém como uma questão a ser pensada na perspectiva metropolitana, bem como suas tentativas de resolução. Pelo período em que foi realizado (no início dos anos 1990), as propostas avançam bastante nesse campo, principalmente se considerarmos que os dispositivos legais que fundamentam a constituição dos planos diretores só foram definidos uma década depois, com o Estatuto da Cidade em 2001.

Entretanto, apesar da associação com o ideário da reforma urbana, o plano diretor de Belém é bastante tímido na questão da abertura para com a participação popular nas políticas de planejamento e gestão urbana. Os poucos momentos de participação na elabora-

ção do plano diretor ficam no âmbito de elaboração do relatório de diagnósticos, e, mesmo assim, são prejudicados em virtude do pouco tempo dedicado a este aspecto. Ao que parece, no caso do plano diretor de Belém, a semelhança do que relata Souza (2002), apesar da retórica de afirmação da necessidade da participação social, pressente-se certa tolerância para com formas simples de pseudoparticipação.

Já no ano de 2007, o Plano Diretor de Belém passa pelo seu primeiro processo de revisão, conforme normatização do Estatuto da Cidade, que recomenda em seu parágrafo 3º que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Isso, evidentemente, sugere a necessidade de construção de instrumentos de avaliação do próprio processo de realização do plano diretor, visto a passagem de tempo significativa de quatorze anos, no caso do plano diretor



de Belém, entre a promulgação do primeiro plano diretor e a obrigatoriedade de sua primeira revisão. Seriam necessários também estudos referentes às mudanças ocorridas no Município nesse período, bem como uma avaliação dos avanços e limites das propostas do plano diretor de 1993.

Isso se torna especialmente importante, posto que, quando da primeira revisão do plano diretor de Belém, iniciada em 2006, não se tem a elaboração de um novo relatório de diagnósticos, formulado a partir das mudanças por que o Município passou na quase uma década e meia de intervalo de tempo. Ou seja, diferentemente da preparação do plano diretor no início da década de 1990, não houve, no processo de revisão, a elaboração de um relatório específico de diagnósticos da dinâmica urbana e metropolitana. No caso do processo de revisão, optou-se por sua simplificação a partir da produção de um documento-base, produzido exclusivamente por técnicos da Pre-

feitura de Belém.

Houve, nesse sentido, a partir do processo de revisão realizado já em 2007 e da elaboração de um novo plano diretor para o Município de Belém, a perda da perspectiva reformista no âmbito documental. O que se revela tanto no momento da revisão, como também no próprio plano diretor revisado, é a predominância de uma abordagem mais burocrática do que propriamente reformista. Os elementos do discurso reformista vão se perdendo ao longo da trajetória de construção de um novo plano diretor, apesar de a retórica da “justiça social” no espaço urbano ser mantida em alguns momentos. Ao contrário de seu predecessor, não há uma proposta ou perspectiva de desenvolvimento bem definida no plano diretor revisado de Belém.

O novo plano reafirma a necessidade do cumprimento da função social da cidade, até mesmo em virtude da obrigatoriedade legal desse princípio, que está expresso na Cons-



tituição como componente da política urbana nacional, mas também elenca alguns aspectos de outras características de planejamento, para além da perspectiva reformista. Em alguns temas, é orientado por uma perspectiva de desenvolvimento urbano avessa ao perfil reformista e mais identificado com estratégias mercadófilas de planejamento e gestão urbanos, colocando a perspectiva de desenvolvimento a partir de estratégias comerciais extralocais:

*XXII - promover e incentivar o turismo como **atividade estratégica de desenvolvimento econômico**, cultural e social do Município de Belém, por meio do fomento, capacitação e adequação de recursos;*

*XXIV - criar e fortalecer imagem que corresponda aos produtos turísticos dos segmentos específicos e prioritários, para divulgá-la e promovê-la nos diversos **mercados potenciais, nacional e internacional** (BELÉM, 2008, p. 07, grifos nossos).*

A negação em se constituir um relatório de diagnósticos também dificulta bastante a in-

terpretação dos objetivos e princípios do plano. Pode-se dizer que isso acarretou mesmo uma perda de oportunidades de reflexões e proposições com base nas mudanças ocorridas na cidade e na metrópole durante a vigência do primeiro plano diretor, a oportunidade de reafirmar estratégias ou buscar alterações conforme as necessidades que poderiam ser encontradas.

Somando-se a isso, no quesito da participação social, o processo de revisão se assemelha com seu predecessor nesse ponto. A participação no processo de revisão do plano diretor de Belém basicamente se deu a partir das audiências públicas convocadas para apreciação do documento-base, além das apresentações gerais sobre o Município de Belém a partir de seus distritos administrativos. Ou seja, tendo em vista a construção de processos de planejamento mais participativos no plano municipal, percebe-se que, nesse caso, a participação basicamente ocorreu de manei-



ra formal, visto que pouco espaço foi realmente aberto para a participação mais efetiva da sociedade na discussão da formulação do projeto de lei que dava origem ao plano diretor revisado. Aqui, a forma de participação deu-se apenas no nível da informação, ou seja, quando o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. Ainda assim, dependendo de fatores como cultura política e grau de transparência do jogo político, as informações serão menos ou mais completas, menos ou mais “ideologizadas” (SOUZA, 2002). No caso do plano diretor de Belém, a participação social “permitida” pela esfera estatal foi somente aquela necessária à condução legal do processo, sob o aspecto do respeito às institucionalidades da política urbana.

3.2 O plano diretor de Ananindeua: o domínio da abordagem ambiental

Segundo Souza (2002), a abordagem ambien-

tal para o espaço urbano repousa na proposta de construção das chamadas “cidades sustentáveis”, dando origem ao desenvolvimento urbano sustentável. A ideia força-central dessa perspectiva reside na junção de modernização das cidades com a desejável manutenção da sustentabilidade ecológica intraurbana. Tenta-se, a partir dessa ideia, “ajustar” a necessidade de modernização e crescimento econômico das cidades com a recomendada sustentabilidade ambiental. A cidade, nessa perspectiva, não é vista somente a partir de seus aspectos físico-territoriais, apesar da manutenção da necessidade de crescimento, não só a questão da infraestrutura física urbana é considerada, mas também seus aspectos socioeconômicos e, principalmente, ambientais. Há um considerável grau de interdisciplinaridade, participando dos estudos desde os profissionais mais clássicos dos estudos urbanos (arquitetos, engenheiros, geógrafos), como de estudiosos das questões ambientais/naturais no espaço



urbano (biólogos, engenheiros ambientais, profissionais em geral ligados à área ambiental) (SOUZA, 2002, p. 210).

Do ponto de vista do grau de abertura para com a participação popular, não parece haver, nessa abordagem, um compromisso mais efetivo com algo que vá além da pseudo-participação. A atitude desta abordagem para com o mercado é considerada apenas como um criticismo moderado, pois é defensora de marcos regulatórios, embora geralmente apenas no que diz respeito à proteção do meio ambiente nas cidades. Seu referencial político-filosófico é algo próximo do liberalismo de esquerda ou social (SOUZA, 2002, p. 212).

O plano diretor de Ananindeua resguarda boa parte das características elencadas, segundo o autor. Há uma preocupação bastante evidente para com a questão ambiental no âmbito municipal, conforme se pode verificar nos objetivos básicos da ordenação do território proposto no plano diretor:

Da ordenação do território

Art. 8º - A ordenação da totalidade do território do município de Ananindeua tem como referência o macrozoneamento ambiental que objetiva a permanente elevação da qualidade de vida da sua população e da preservação ambiental, por meio da articulação e da potencialização das atividades socioculturais e econômicas desenvolvidas nas suas macrozonas urbanas e rurais.
Parágrafo único - O macrozoneamento do município tem por objetivo definir as grandes áreas estratégicas do uso do solo municipal, levando em consideração a preservação ambiental e o controle da ocupação do território municipal (ANANINDEUA, 2006a, p. 03, grifos nossos).

Nesse caso, fica bastante clara a ideia de gestão do espaço, no aspecto de sua preservação ambiental, enquanto um componente da legislação. Em parte, essa preocupação ambiental se deve ao fato de o Município ser constituído de duas porções distintas, a insular e a continental. A porção insular corresponde a cerca de 33% da extensão territorial de Ananindeua e é constituída por 12 ilhas, todas cercadas por furos, sendo os mais importantes



o do Cotovelo, Maguari, dos Bragas, das Marinhas, dos Navegantes, Remanso, Bela Vista e Sassunema (ANANINDEUA, 2006, 108). Os Furos e Igarapés têm grande importância dentro desse complexo hidrográfico. O Furo é um canal, sem correnteza própria, que corta uma ilha fluvial – como os furos de Breves, do Combu, da Onça, da Paciência e das Marinhas. Liga braços de rios no meio de planícies à beira de rio com lago de várzea, dois lagos de várzea e um paraná com o rio principal ou uma depressão de lago de várzea. O igarapé é um riacho pequeno, que, em seu baixo curso, cruza florestas de várzea. Geralmente os igarapés fluem por túneis de vegetação e apresentam águas escurecidas, devido à quantidade de sedimentos depositados nos leitos e por receberem pouca luminosidade solar. Nas ilhas, como há ainda o predomínio da paisagem natural, fica mais explícita a questão da preocupação do plano diretor para com a temática ambiental.

Outro elemento importante a ser ressaltado é que a questão ambiental no plano diretor é, em muito, reflexo das demandas de movimentos sociais do Município que pressionaram no momento dos debates para a aprovação do plano na câmara municipal. Embora os movimentos sociais não tenham participado com mais afinco na elaboração do relatório de diagnósticos do plano diretor na fase de discussão, houve pressão para que a preocupação com os aspectos ambientais do Município ganhasse mais relevância, a ponto de serem incluídos vários temas referentes a esses espaços e à garantia de sua sustentabilidade econômica e cultural. Isso fica especialmente referendado em um plano setorial específico para as ilhas do Município:

*Do plano diretor setorial das Ilhas e do Abacatal
Art.189 – O plano diretor setorial das Ilhas e do Abacatal tem por finalidade assegurar a proteção e conservação das ilhas e do Abacatal, garantindo a qualidade de vida para as gerações atuais e futuras. (ANANINDEUA, 2006 (a), P. 60)*



E a garantia de um programa específico para incentivar a socioeconomia desses espaços, de acordo com suas características naturais e recursos ambientais:

Art. 82 – O programa de Incentivo ao turismo deverá ter como diretrizes:

I - garantir a inclusão e o desenvolvimento do ecoturismo no plano diretor setorial das ilhas (ANANINDEUA, 2006 (a), p. 33)

E, somando-se a isso:

Art. 86 – Para atingir o objetivo deste programa, as seguintes diretrizes devem ser adotadas:

I - garantir a proteção ambiental dos ecossistemas naturais;

II - enriquecer e manejar os recursos naturais do ecossistema das ilhas de forma a levar o nível sustentado de seu uso;

III - fiscalizar a exploração predatória dos recursos naturais;

IV - regular e normalizar a exploração de recursos naturais;

V - cadastrar e controlar os empreendimentos desta natureza

(ANANINDEUA, 2006 (a), p. 35)

A gestão do espaço municipal, nesse

caso, embora não se trate exclusivamente de área urbana, posto que as características das ilhas são rurais, ainda que na metrópole, é a preocupação central de legislação específica para as ilhas. Aqui, há um elemento de gestão que parte da temática ambiental como componente fundamental da política urbana municipal.

É na questão da participação social que a construção do plano diretor de Ananindeua demonstra ser uma experiência diferenciada dos demais planos diretores da Região Metropolitana de Belém. Conforme relatos e documentação acerca do processo de tramitação do plano na câmara municipal de Ananindeua, houve forte participação do movimento social denominado “Fórum Metropolitano da Reforma Urbana (FMRU)”, especialmente do grupo de trabalho do Município de Ananindeua. Segundo lideranças do próprio FMRU:

O FMRU desde 2005 tem incidido nos debates e



discussões sobre o planejamento urbano de Ananindeua, segunda maior cidade do Pará com meio milhão de habitantes. Ananindeua saltou de 62 mil habitantes em 1982 a 500 mil nesta década. Ano passado foi elaborado e aprovado o Plano Diretor de Ananindeua. Apesar da aprovação pelos vereadores, 70% das propostas contidas no PDA precisam ser feitas por Leis Complementares, principalmente na parte de regularização fundiária, já que em Ananindeua se encontram as maiores e mais populosas ocupações do Estado, causadas pela falta de planejamento territorial. (ANANINDEUA, 2009, p. 01)

O Fórum chegou a propor um conjunto de emendas ao projeto de lei do Plano Diretor de Ananindeua, um anteprojeto de lei que colocava em contradição algumas proposições advindas do relatório de diagnóstico e do próprio projeto de lei proposto pela prefeitura de Ananindeua. No caso, quando da discussão sobre a aprovação do plano diretor de Ananindeua pela câmara municipal, algumas emendas trazidas pelo FMRU foram ensejadas no documento final do plano diretor.

Com efeito, apesar do pouco espaço

dado ao quesito participação na elaboração do plano diretor de Ananindeua, esta, por conta da pressão e das demandas de movimentos sociais, passa realmente a colaborar na elaboração do planejamento e na gestão urbana. Nesse aspecto, é importante ressaltar que aqui a participação social se dá com o Estado, visto que existem caminhos institucionais que a permitem e a valorizam como componente do planejamento. Mas, ao mesmo tempo, a participação é realizada contra o Estado, visto que ela só passa a ser realmente reconhecida nas práticas de planejamento no momento em que o Estado (e, por conseguinte, o governo) é pressionado pelas demandas dos movimentos sociais.

Assim, no plano diretor de Ananindeua, depara-se com um tipo mais elaborado de participação social, assemelhado ao que Souza (2002) denomina de consulta, modalidade de participação a cujo acesso a informações relevantes o Estado não se limita a permitir, sendo



a própria população consultada. Nesse caso, segundo o autor, o processo de consulta pode ser algumas vezes bem organizado e ser útil para o balizamento da atividade planejadora. O problema é que não há qualquer garantia (ou mesmo compromisso explícito e acordado) de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas. Na prática, mesmo em democracias representativas “maduras”, argumentos técnicos são muitas vezes invocados, de maneira exagerada e tendenciosa, para justificar a não incorporação das sugestões da população (SOUZA, 2002, p. 217.).

No caso do plano diretor de Ananindeua, o que ocasionou a incorporação das demandas do movimento popular foi a pressão exercida sobre os legisladores municipais. Ainda assim, das cerca de 30 (trinta) propostas elencadas pelo FMRU, somente 13 (treze) foram incorporadas à redação final do projeto do plano diretor, bem como em sua promulgação.

Entretanto, apesar de o plano diretor de

Ananindeua avançar no âmbito da participação social, sua proposta, na condição de plano de desenvolvimento municipal, apresenta uma grande deficiência dessa abordagem ambiental, que é a sua limitação no que concerne à dimensão socioespacial metropolitana.

A questão ambiental é colocada no plano diretor apenas como defesa do patrimônio natural/ambiental de uma área bastante específica do Município (no caso, as ilhas), não se considerando sua inter-relação com a dinâmica urbana municipal e muito menos metropolitana. Assim, bem de acordo com uma visão “ambientalista” dos processos socioespaciais, privilegia as questões naturais em detrimento da problemática metropolitana e não coloca as questões de acordo com a dimensão de sustentabilidade metropolitana com a qual poderia ser relacionada.

A partir disso, pode-se afirmar que cada um dos planos diretores dos municípios de Belém e Ananindeua adota, em menor ou maior



grau, uma perspectiva específica de planejamento e desenvolvimento urbanos. Ainda assim, não necessariamente, os planos seguirão à risca esses modelos, ou “tipos-ideais”, de forma de planejar e projetar o desenvolvimento das cidades. O mais interessante é que cada uma dessas abordagens, ainda que apresentem avanços, são bastante limitadas no tratamento dado à questão metropolitana, essencial para conceber qualquer estratégia de desenvolvimento em municípios metropolitanos.

5. Considerações finais

O contexto do processo de redemocratização, em meados da década de 1980, permitiu novas formas de se pensar a realidade urbana brasileira e trouxe um novo marco regulatório das políticas urbanas, via promulgação da nova Constituição. A legislação instituída para tratar da política urbana propiciou à esfera municipal de governo a primazia da elabora-

ção da política territorial enquanto responsável pelo ordenamento urbano nacional. O instrumento maior de promoção de ordenamento territorial urbano não foge a esse contexto. O plano diretor, nesse sentido, é o instrumento básico da política de expansão, planejamento e desenvolvimento urbano.

É nesse contexto que se colocam a construção de planos diretores, e a importância do entendimento do referencial político – filosófico – ideológico que inspira a construção destes instrumentos de planejamento. Visto que para além das atribuições técnicas, são essas escolhas que irão condicionar o tipo de desenvolvimento urbano que estará expresso no plano e que será mais ou menos seguido pela gestão urbana.

Nesse sentido, a partir da análise dos planos diretores de Belém e Ananindeua, é possível identificar perspectivas de desenvolvimento urbano que se encontram explícita ou implicitamente em seus planos diretores. Tais



perspectivas existem, e podem ser visualizadas, ainda que implicitamente, nos planos diretores municipais. No caso do plano diretor de Belém, houve influência de uma abordagem reformista na primeira versão do plano diretor, no início da década de 1990. Essa influência em muito se deve ao momento histórico pós-redemocratização e de discussão da política urbana em nível nacional, aliado a um comprometimento da burocracia estatal com os princípios defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

No momento de revisão do plano diretor municipal, já nos anos 2000, percebe-se um distanciamento dessa abordagem reformista para uma perspectiva mais burocrática de planejamento e gestão.

Já na elaboração do plano diretor de Ananindeua, a abordagem de desenvolvimento urbano que se destaca é mais ligada à temática ambiental, com influência da perspectiva de desenvolvimento urbano sustentável.

De toda forma, é possível afirmar que cada um dos planos diretores dos Municípios de Belém e Ananindeua adota, de forma diversa, ao menos uma perspectiva específica de planejamento e desenvolvimento urbanos. Atenta-se para o fato de que não necessariamente os planos seguirão a risca esses modelos, ou “tipos-ideais”, de forma a planejar e projetar o desenvolvimento das cidades. Apesar de compor o quadro de desenvolvimento urbano em municípios vizinhos e metropolitanos, essas abordagens são divergentes, não dialogam entre si, e pouco tem de perspectiva metropolitana. Ficam, na verdade, limitadas as fronteiras municipais.

Por outro lado, através da análise dos planos diretores de Belém e Ananindeua, percebe-se que a questão da participação é sim, constituinte da política de planejamento, o que implica na existência de dinâmicas participativas percebidas no processo de elaboração dos planos diretores, desde o momento inicial de



diagnósticos que lhes dá origem, até o momento de sua discussão e aprovação em forma de lei no legislativo municipal.

Entretanto, essa participação é percebida pelos mecanismos normativos que impõem dentro da institucionalidade formas de participação social em dinâmicas de planejamento. Assim, quando esgotado o processo de construção desses planos, na maioria dos casos, tem fim a dinâmica participativa.

No caso dos planos de Belém e Ananindeua, as modalidades de participação variaram da simples *informação*, ou seja, quando o Estado disponibiliza informações sobre a necessidade da participação da população na dinâmica de planejamento, mas sem ultrapassar o simples exercício informativo, no caso de Belém.

Em Ananindeua, a participação esteve calcada na modalidade de consulta, quando o Estado não se limita a permitir apenas o acesso a informações relevantes das políticas de

planejamento e gestão, sendo a própria população consultada sobre as prioridades das políticas de planejamento, o que pressupõe exercícios mais profícuos de participação, no caso de Ananindeua.

Levando em consideração as formas de participação, as duas modalidades apresentam muitas limitações quando se considera o grau de efetiva participação da população no processo de planejamento. Problemas como a) informações disponibilizadas de maneira dispersa e fragmentada; b) dificuldades no entendimento do processo de elaboração do plano diretor em sua totalidade; c) predominância dos argumentos técnicos, que colocavam aprioristicamente os “problemas” que cada bairro apresentava, não ouvindo as demandas da população, dificultam a interlocução entre planejadores e população.

Apesar disso, houve avanços no que tange a participação, justamente quando setores organizados da sociedade, que estavam mobi-



lizados em questões específicas, como no caso do plano diretor de Ananindeua, em torno da temática ambiental, a participação social teve um salto qualitativo, interferindo inclusive na elaboração final do plano diretor municipal.

Embora limitados, é possível reconhecer avanços na forma de condução da política de planejamento urbano, pois os atuais planos diretores encontram-se em um estágio mais avançado de compreensão da realidade urbana do que em comparação às práticas de planejamento do passado. Em período histórico imediatamente anterior, o planejamento tinha uma carga apriorística evidente. Os planos compreensivos da Grande Belém, elaborados na década de 1970 são um exemplo disso. A centralização excessiva do planejamento urbano em um agente social específico (o Estado), a falta de participação dos demais agentes envolvidos e a completa tomada do planejamento pela tecno-burocracia privada e/ou estatal, davam margem a um tratamento apriorístico

da realidade metropolitana. Com base nisso, percebe-se as limitações em se desenvolver perspectivas de planejamento, tendo como base apenas o plano diretor. Essas limitações não são somente teóricas, pois possuem outras naturezas, de base territorial e política.



Referências Bibliográficas

28

ANANINDEUA. **Relatório de Diagnósticos do Plano Diretor de Ananindeua**. 2006(a).

ANANINDEUA. Lei nº 2.237, de 6 de outubro de 2006. **Plano Diretor de Ananindeua**. 2006(b).

ANANINDEUA. Fórum Metropolitano da Reforma Urbana. **Propostas ao Plano Diretor de Ananindeua**, 2006(c).

ANANINDEUA. Lei Nº 2381, de 09 de julho de 2009. 2009.

BELÉM. Prefeitura Municipal. **Relatório de Diagnósticos do Plano Diretor de Belém**, 1991.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Belém**. Lei n.º 7, de 13 de Janeiro de 1993.

_____. Prefeitura Municipal. **Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém**. Belém, 2005.

_____. Prefeitura Municipal. **Revisão do Plano Diretor de Belém**. Belém, 2007.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Belém**, 2008.



BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ministério das Cidades. **Planos diretores participativos**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasil. Brasília, DF, 2004.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Minas Gerais: FGV, 2005.

PACHECO, R. S. Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: VALLADARES, L; COELHO, M. P (Org.). **Governabilidade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro**: Civilização Brasileira, 1995.

ROCHA, S. **Governabilidade e pobreza**: o desafio dos números. In: VALLADARES, L; COELHO, M. P (Org). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2004b.

SANTOS Jr, O. A. **Reforma urbana**: por um novo modelo de Planejamento e Gestão das Cidades. Rio de Janeiro: FASE .UFRJ-IPPUR.

SOUZA, M. L. Desenvolvimento Urbano: a problemática renovação de um conceito "problema". **Revista Território**. N. 5. P. 5-29, 1998.



SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

RIBEIRO, L. C. Q. A (In) Governabilidade da Cidade? Avanços e Desafios da Reforma Urbana. In: VALADARES, L; COELHO, M. P. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

TRINDADE JR, S. C. **A cidade dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. 1998. metropolitana. 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

_____. **Malhas socioespaciais e desafios da gestão metropolitana no Brasil**: reflexões a partir da Região Metropolitana de Belém (RMB). Apresentação Oral no X Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Manaus, 2005. IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Manaus, 2005.

VELOSO, T. **Fronteiras de papel**: análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2010, 157 p.

