



O plano diretor urbano de Belém: um instrumento para outra reinvenção das cidades?

The urban master plan of Belém: an instrument for another redesigning of the cities?

Charles Benedito Gemaque Souza^[a], Marcos Alexandre Pimentel da Silva^[b]

^[a] Geógrafo, Doutorando do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), Belém, PA - Brasil, e-mail: gemaquec@ufpa.br

^[b] Geógrafo, Mestre em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH/UFPA), professor assistente da Universidade Federal do Amapá (Unifap), Macapá, AP - Brasil

Resumo

O Plano Diretor Urbano é um instrumento importante, que dá orientação e as diretrizes para a apropriação do espaço ao projetar cidades modernas. Ele fornece as ferramentas necessárias para reinventar o planejamento das cidades para além do modelo tradicional de metrópole e de assentamentos urbanos. No entanto, é necessário analisar como fortalecer essas alternativas de planejamento urbano diante de realidades contraditórias e específicas. Nesse contexto, é preciso estudar em que medida a experiência de Belém representa um modelo utópico de política urbana, adequado para a consolidação de uma gestão democrática, e ao mesmo tempo garanta que as funções social, cultural, econômica e ambiental da cidade não sejam comprometidas.

Palavras-chave: Plano diretor. Espaço urbano. Belém.

Abstract

The Urban Master Plan is an important instrument, which gives comprehensive guidance and instructions for the overall utilization of space when designing modern cities. It provides the planning tools necessary for redesigning cities, beyond the traditional model of capital cities and urban settlements. However, it is necessary to analyze how to strengthen these alternatives of urban planning in front of contradictory realities and specific bottlenecks. In this light, it is necessary to study the extent to which the experience of Belém represents an utopian model of urban

policies that is appropriate for the consolidation of a democratic administration while simultaneously ensuring that the social, cultural, economic and environmental functions of the city are not compromised.

Keywords: Master Plan. Urban space. Belém.

Introdução

Pensar nas possibilidades colocadas para uma vida urbana de modo que pudéssemos consequentemente falar em outra reinvenção da cidade tem a ver com a possibilidade de se explorar *utopias*, no sentido de que “a utopia deve ser considerada experimentalmente, estudando-se na prática suas implicações e conseqüências, as quais podem surpreender” (LEFEBVRE, 2001, p. 118).

Dessa forma, buscamos diferenciar nossa abordagem da lógica do planejamento estratégico de produzir as chamadas “cidades-modelo”¹, por outro lado a experiência de planejamento politizado ainda não representa o ideário de gestão municipal. Com efeito, nossa premissa é a de que, levando-se em consideração esse contexto, no qual os principais atores envolvidos no processo de reinvenção das cidades atuam muito mais em função de uma lógica ditada pelo maniqueísmo entre mercado e democracia, é possível pensar em instrumentos normativos que crie “barreiras” a esta racionalidade, capazes de, ao mesmo tempo, estimularem outras formas de apropriação do espaço urbano, a exemplo do Plano Diretor Urbano (PDU), cuja potencialidade reside em se constituir como um documento orientador de uma ampla estratégia de desenvolvimento urbano alternativo (SOUZA, 2002).

Nesses termos, a primeira parte do artigo tem início com uma rápida contextualização do processo de conformação do PDU no Brasil, identificando discursos e ideias que transformaram um instrumento essencialmente tecnocrático em um modelo de planejamento urbano democrático-participativo.

Na segunda parte, passamos à revisão teórica sobre os principais elementos constitutivos do que estamos chamando de planejamento urbano utópico, que valorize o uso, a autonomia e

a vida humana, expressão essa que exige determinadas considerações críticas que vão além da visão simplista de que tudo se resume à hegemonia de determinadas classes.

Por fim, busca-se destacar algumas considerações no que diz respeito às possibilidades de concretização dessas formas de apropriação e de uso do espaço estimuladas pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), por meio da promulgação do PDU participativo em 2008, mostrando possíveis limitações e avanços, com o intuito de apresentar as principais premissas para formulação de novos parâmetros para se pensar em uma vida urbana alternativa na região.

O PDU face ao modelo reformista de planejamento urbano

O PDU passa a existir no Brasil no momento em que as concepções “urbanistas” orientam o planejamento urbano em direção ao embelezamento da cidade e à ordenação do crescimento físico-territorial. Desta forma, tornou-se um instrumento designadamente vinculado ao projeto tecnocrático modernista, ou, como prefere SOUZA (2002), ao planejamento urbano preocupado somente com a organização do espaço.

O PDU da cidade do Rio de Janeiro de 1920, o Plano Agache, foi o primeiro elaborado no Brasil. Naquele momento, o plano urbano, ou melhor, as propostas de intervenção urbana das classes dominantes eram assumidas de fato, tanto no discurso como na prática. As ações do Estado giravam em torno de melhoramentos infraestruturais voltados para essas frações de classe, sem o menor pudor. A partir da década de 1950, o crescimento dos movimentos sociais urbanos de rejeição a essa prática, assim como a procura por uma maior eficácia

¹ Para Sánchez (2001, p. 31), as cidades-modelo são “imagens de marca construídas pela ação combinada de governos locais, junto a atores hegemônicos com interesses localizados, agências multilaterais e redes mundiais de cidades”.

das cidades brasileiras, induziram os urbanistas a conceberem planos mirabolantes de solução ao chamado “caos urbano” (TAVARES, 1995).

Dessa forma, o planejamento urbano se materializava como uma legítima composição de enormes relatórios e/ou diagnósticos técnico-científicos sobre a cidade, feitos, a bem da verdade, pela *intelligentsia*, entre quatro paredes de uma secretaria qualquer de planejamento urbano. Esse era então o modelo. Não eram discutidos com o Legislativo municipal, tampouco com a população local. Pelo procedimento adotado, também não podia ser assumido pelo Executivo municipal, visto que pouco tempo era destinado para esse fim, assim como havia pouco interesse político de colocar o plano em prática.

Nessa época, os planos urbanos passaram a atuar em função de um “ocultamento” da realidade urbana, uma vez que contribuía sobremaneira para despolitizar as “questões urbanas”. Villaça (1999) aponta que várias das concepções presentes nos diferentes planos urbanos eram determinações ideológicas que visavam a frear possíveis constatações sociopolíticas no intraurbano. A ideologia entra em cena como um mecanismo de reprodução hegemônica, que tinha como principal escopo o espaço intraurbano. Assim Villaça (1999) acaba por resgatar Lefebvre (1981), quando esse mostra que a sobrevivência da hegemonia da racionalidade capitalista deve-se ao tratamento peremptório que a elite urbana destinou ao espaço como mecanismo de dominação.

Contudo, o fortalecimento dos movimentos sociais urbanos nos anos 1990, especialmente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, culminou com uma nova noção política e social em torno do planejamento urbano. A mobilização em torno das “emendas populares” inseriu uma prática política até então desconhecida no país, possibilitando uma reação popular que, embora ainda seja incipiente,

mostrou indícios de que os conflitos estão cada vez mais visíveis no espaço urbano.

O exemplo mais concreto dessas reações foi a articulação em torno da elaboração dos novos planos urbanos, o que no início era percebido apenas como mais um instrumento alternativo dos agentes conservadores da cidade, mas que cada vez mais foi sendo adaptado pelo movimento de reforma urbana para corroborar com uma possível inversão de prioridades e a criação da função social da cidade.

Nesse sentido, Tavares (1995, p. 7) ilustra que o “Plano Diretor foi uma resposta dos conservadores aos avanços do MNRU na constituinte, contudo as contingências particulares da época deram ao Plano Diretor o *status* de instrumento da Reforma Urbana”.

SOUZA (2002) observa que o principal exemplo de apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico ocorreu no contexto nacional, sobretudo a partir do ideário da Reforma Urbana, durante o período de redemocratização do Brasil, e defendida, principalmente, pelo MNRU.²

Diante dessa mudança de enfoque, o PDU torna-se um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que produzem e se apropriam do espaço urbano (DE GRAZIA, 2003). Logo, o objetivo é propor caminhos alternativos para reestruturar a cidade “real”, e não propor uma receita definitiva para criar a cidade “ideal”. Nesse sentido, as três diretrizes básicas sugeridas pelo movimento crítico seriam a “gestão democrática” da cidade, a função social da cidade e o direito à cidade.

A gestão democrática redundaria na participação efetiva, criando um pacto entre governo municipal e os demais atores que interferem na produção, no uso e na ocupação do espaço urbano. O planejamento crítico (democrático-participativo) pressupõe que esses fóruns de negociação teriam

² De Grazia (2003) sumariza três princípios básicos da reforma urbana, a saber: a) Direito à Cidade e à Cidadania, entendida como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida digna e ao usufruto de espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) Gestão Democrática da Cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular; e c) Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida como prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (DE GRAZIA, 2003, p. 54). Posteriormente, por volta da década de 80, a proposta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana amadurece e passa a compreender “um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades” (SOUZA, 2002, p. 158).

que ser mediados pelas finalidades estabelecidas pelo Estado, que seria, nesse caso, o principal agente consensual de desenvolvimento urbano.

Por sua vez, a função social da cidade expressaria as exigências fundamentais para a reversão da dominação do capital imobiliário na apropriação do espaço urbano. O PDU adotaria instrumentos inibidores de uso especulativo do solo criado como o IPTU progressivo, a outorga onerosa e a preempção do imóvel urbano. Ao mesmo tempo, trabalhava com a ideia de gestão política do solo urbano através do zoneamento territorial, sobretudo em zonas que abrigam os habitantes mais desfavorecidos socioeconomicamente.

Essas medidas encaixavam-se na perspectiva supostamente crítica de que a regularização fundiária e urbanística é condição primaz para a equidade social dentro da cidade. Nesses termos, Tavares (1995) aponta que o PDU buscava potencializar ganhos resultantes da produção e comercialização do ambiente construído, transferindo recursos das áreas mais favorecidas para as menos favorecidas, ao mesmo tempo desvendaria vários limites à sua concretização.

Por fim, o direito à cidade seria a expressão da proposta do Movimento de Reforma Urbana de universalização dos direitos e de inversão de prioridades dentro da cidade. Todavia, a noção de direito à cidade, como é defendida pelo planejamento crítico, diferencia-se daquele que é indicado por Lefebvre (2001). O autor resgata o valor de uso da cidade a partir da única realidade sensível e prática do urbano que ainda conserva essa representação: o espaço vivido.³

Neste ponto, o PDU passou a ser considerado um instrumento de luta dos setores engajados com um projeto crítico de transformação do espaço urbano. Entretanto, o direito à cidade aqui seria vinculado a uma percepção de justiça social e de qualidade de vida que ainda não levam em consideração dimensões socioespaciais, como o espaço e o território, fundamentais para abarcar aspectos imateriais do bem-estar individual e coletivo dentro da cidade.

Vale ressaltar que, tanto o planejamento de caráter mercadológico quanto as perspectivas inauguradas pelo “planejamento politizado”,⁴ construído a partir do ideário da Reforma Urbana, guardadas suas diferenças, representam reações ao modelo tecnocrático, de corte físico-territorial (SOUZA, 2002), cujo traço definidor compreendia também sua finalidade: somente a organização espacial da cidade, o arranjo territorial, a base prático-sensível e a morfologia.

Além disso, outro traço que pode parecer comum a essas duas formas de pensar o espaço urbano é o fato de ambas representarem o planejamento estratégico, conquanto admitamos que para uma e outra a incorporação da dimensão política se torna fundamental, como observou Souza (2000). Nesse sentido, é possível observar no discurso reformista que existem no mínimo duas concepções fundadoras do planejamento politizado:

- a) a primeira diz respeito à concepção de cidade, a qual se apresenta como “palco e objeto de conflitos” (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 111), e deve figurar no interior dos diagnósticos dos problemas urbanos e da formulação de diretrizes;
- b) a segunda concepção, tributária da primeira, corresponde à concepção de plano que passa a se constituir “[...] no mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade” (RIBEIRO; CARDOSO, p. 111). No entanto, “não se pretende eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes e adotar normas e padrões para a sua administração” (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 111).

Portanto, o planejamento reformista se afirma a partir de uma atualização em seu conteúdo, pois, de um lado, o planejamento deixa de ser visto somente como momento de elaboração de um documento técnico, o plano, e passa a ser entendido

³ Trata-se, para o autor, de incrementar espaços realmente públicos em contraposição aos projetos que se baseiam em um espaço esquizofrênico voltado para o consumo e a racionalidade burguesa.

⁴ Para Ribeiro e Cardoso (2003, p. 111), que cunharam a expressão “planejamento politizado”, essa forma de planejamento “presupõe uma nova concepção de plano e de gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos”.

como constante (re)elaboração de diretrizes técnico-políticas, sob uma permanente fiscalização de suas ações; por outro lado, passa a considerar que a realidade na qual ele (o planejamento) intervém é marcada por conflitos de interesse, de modo que se passa a considerar esses conflitos como instrumento orientador das negociações sobre o rumo da cidade (SOUZA, 2000, p. 279).

A cidade e o planejamento como possibilidades para uma utopia urbana

Propõe-se nessa segunda parte examinar as possíveis margens de manobra dadas pelos instrumentos municipais de intervenção no espaço,⁵ em especial o PDU de base reformista, para uma ação de planejamento que considere as diferentes formas de apropriação da cidade. Como lembra Lefebvre (1999),

a estratégia do conhecimento não pode ficar isolada. Ela visa à prática, ou seja, em primeiro lugar, uma confrontação incessante com a experiência e, em segundo lugar, visa à constituição de uma prática global, coerente, a prática da sociedade urbana (a prática da *apropriação*, pelo ser humano, do tempo e do espaço, modalidade superior da *liberdade*) (LEFEBVRE, 1999, p.131, grifos do autor).

Uma ação nesses marcos se justifica quando, em primeiro lugar, passamos a entender que a cidade, enquanto *obra*, constitui-se em meio a uma dramática tensão, entre o *valor de uso* e o *valor de troca*, que a leva constantemente em direção ao dinheiro, ao comércio, às trocas, aos *produtos*, como nos aponta Lefebvre (2001). Todavia, o uso principal da cidade, de suas ruas e praças, de seus edifícios e monumentos é a festa, que a consome improdutivamente; consome enormes riquezas em objetos e em dinheiro, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio (LEFEBVRE, 2001, p. 4).

Em segundo lugar, a necessidade de pontuarmos contribuições a respeito das outras formas de apropriação da cidade se justifica em razão de

considerarmos que “a vida urbana pressupõe encontros, confrontos, das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade” (LEFEBVRE, 2001, p. 15).

Em terceiro lugar, pensar as diferentes apropriações desenvolvidas na cidade tendo em vista as possibilidades dadas por uma ação prática, notadamente uma forma de planejamento urbano, justifica-se ainda por essas diferentes formas de apropriação se constituírem em importantes resíduos na vida urbana e, por isso, serem portadores de necessidade radicais, as quais:

[...] têm um fundamento antropológico, opostas e complementares, compreendem a necessidade de segurança e de abertura, a necessidade de certeza e a necessidade de aventura, a da organização do trabalho e a do jogo, as necessidades de previsibilidade e do imprevisto, de unidade e de *diferença*, de isolamento e de *encontro*, de trocas e de investimentos, de independência (e mesmo de solidão) e de comunicação, de imediatividade e de perspectiva a longo prazo (LEFEBVRE, 2001, p. 103).

Nesse sentido, propomos considerar as atuais orientações que culminaram com a (re)criação do Plano Diretor Urbano de Belém, instauradas principalmente durante o governo reformista do período de 1998 a 2005, a fim de que observemos as “fendas” deixadas por essa ação prática para a consideração das diferentes formas de apropriação da cidade, as quais em grande parte podem não estar programadas pela lógica do valor de troca.

Ademais, embora Lefebvre (2001) tenha apontado os limites do urbanismo como tentativa de submeter a realidade urbana à racionalidade industrial, condenando-o por reduzir a vida urbana em sua multiplicidade, partimos do princípio de que esse “urbanismo” de que fala o autor se constitui tão somente em uma das modalidades do planejamento urbano, aquele de corte mais físico-territorial, cuja finalidade era a de somente modificar a morfologia das cidades. Dessa forma, esse princípio remete à

⁵ Corresponde, notadamente, às legislações que se prestam como instrumentos da gestão e do planejamento urbanos da cidade, como a Lei Orgânica Municipal, o PDU, a Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU).

afirmação de que é possível ao planejamento urbano não ter por finalidade somente a organização da base material da sociedade. Esse argumento encontra apoio nas atuais discussões de Souza (2002), para quem é possível observar distintas orientações do planejamento urbano na atualidade.

Além disso, concordamos com esse autor quando ele nos diz que a ação pragmática e um determinado horizonte radical “utópico” estão intimamente relacionados, pois “[...] sem um horizonte radical de pensamento e ação (isto é, que propicie tomar os problemas por sua raiz) é praticamente inevitável que meios virem fins (e os fins originais sejam esquecidos)” (SOUZA, 2000, p. 324-325). Da mesma maneira que, “[...] sem uma boa dose de pragmatismo, o resultado da ação política provavelmente será, na presente quadra da história, o imobilismo e o quixotismo” (SOUZA, 2000, p. 325).

Nesse sentido, não nos propomos a dar “receitas” para uma ou outra forma de apropriação da cidade, mas a refletir sobre a possibilidade dada por uma ação de planejamento urbano que considere as reflexões anteriormente destacadas sobre a vida urbana, isto é, uma ação prática que leve em consideração os fragmentos da vida urbana presentes na cidade.

Para Lefebvre (2001), o urbanismo foi responsável pelo “ocultamento” do urbano, da realidade urbana e de sua problemática. Certamente, quando consideramos que existem diferentes horizontes e finalidades a orientar qualquer ação prática sobre a cidade, podemos concordar com o autor. Além disso, na história da cidade de Belém, o planejamento em muito contribuiu e contribui para o estabelecimento das formas de apropriação que hoje constituem a paisagem urbana da cidade.

Contudo, há que se considerar as mudanças operadas, principalmente, no interior da esfera de planejamento. Nesse sentido, propomos colocar então o planejamento urbano municipal no centro da cena por concordarmos a respeito da necessidade de se examinar essa proposta passível de contribuir político-pedagogicamente para a superação de injustiças sociais.

Seria, dessa forma, interessante pensar por um instante se o “ocultamento” de diferentes formas de apropriação responsáveis pela criação de importantes sociabilidades da vida urbana da cidade não se configure como uma situação de injustiça social. Como lembra Souza (2002), a noção de justiça social pressupõe considerar as diferenças.

Para Frey (1996) existem dois modelos hegemônicos e distintos de orientação política colocados para as atuais administrações municipais, responsáveis em grande medida por nortear as concepções mais gerais acerca da sociedade, da concepção de desenvolvimento e da própria ideia de cidade. Para esse autor,

[...] o projeto social-democrata, que tem como maior preocupação a modernização do Estado, e que adotou na prática brasileira fortes traços de neoliberalismo, pelo menos no referente à política econômico-financeira. E, [...], um projeto que podemos denominar ‘democrático-popular’, que visa, sobretudo, estimular a organização da sociedade civil e promover uma reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população (FREY, 1996, p. 109).

Embora a relação entre essas duas posturas ocorra de maneira mais complexa, é possível observarmos que mecanismos de participação popular, com objetivos de promover até mesmo uma maior delegação de poder em favor da sociedade local, serão conseqüentemente valorizados de forma ampla no interior do projeto “democrático-popular”, ao passo que, retomando a argumentação de Braga (1999), esses mecanismos, conquanto se restrinjam à mera consulta popular e sejam embasados preponderantemente em uma lógica concorrencial e de mercado, prestam-se, sobretudo, à legitimação dos interesses dominantes.

Por outro lado, Harvey (1996), para entender as recentes transformações operadas na administração urbana, identifica primeiro o principal consenso retirado de um colóquio realizado em Orleans em 1995, cujo objetivo era explorar as linhas de ação abertas aos governos urbanos diante da ampla erosão da base econômica e fiscal de muitas das grandes cidades do mundo capitalista avançado.

Este consenso se referia à necessidade de os governos urbanos serem muito mais *inovadores* e *empreendedores*, abertos para explorar diferentes meios de aliviar suas condições miseráveis e, assim, assegurar um futuro melhor para suas populações (HARVEY, 1996, p. 46).

Apesar de identificar a existência de certo conflito quanto às formas de realizar essa ação, Harvey (1996) acaba por mostrar uma reorientação das ações

das administrações públicas que, no limiar do século XXI, vêm ganhando ares de tendência dominante na esfera do planejamento e gestão urbanos:

mais diretamente, a abordagem do gerenciamento, tão típica dos anos sessenta, deu prontamente lugar a formas de ação de empresariamento nos anos setenta e oitenta. Particularmente nos últimos anos, parece ter surgido um consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos têm que ser obtidos por cidades que assumem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico (HARVEY, 1996, p. 49).

Entretanto, outra forma de conduzir o planejamento e a gestão de cidades tende a se formar ao lado das tendências apontadas por Harvey (1996) e Frey (1996), a qual tem sua condução diferenciada em razão, principalmente, de outras finalidades e, por conseguinte, de outra concepção de cidade.

Assim, existem posições críticas dentro do planejamento urbano reformista que possibilitam procedimentos reais voltados para um desenvolvimento urbano alternativo de fato. Inicialmente, a cidade passa a ser percebida como produto histórico, marcado por conflitos de interesses. O planejamento e a gestão estão sendo orientados para o modo participativo, como a sugestão da criação de conselhos e plenárias de consultas populares, criando mecanismos de controle dos projetos. Logo, o PDU precisa ser enxergado não como um fim em si, mas um documento que pode servir como munição para os setores engajados em transformar a cidade.

Instrumentos normativos estimuladores da utopia urbana: o exemplo do PDU de Belém

O Plano Diretor Urbano (PDU) de Belém emergiu como um instrumento de ação contra as desigualdades sociais e de aumento da justiça social, inserindo contribuições diretas do pensamento reformista no cenário local. Nesses termos, pensamos em destacar, a partir do PDU de Belém elaborado em 1993 e revisado em 2008 (Lei 8.655/08), instrumentos normativos da política urbana que permitissem estimular um planejamento utópico nos marcos teóricos propostos por Lefebvre (2001).

No contexto amazônico, Belém se destaca não somente pelo adensamento populacional, mas, igualmente, pela dinâmica de transformação no espaço e no tempo, definindo o seu processo de “metropolização”. Conforme Trindade Jr. (1998), a cidade é marcada por distinções territoriais, nas quais prevalecem os assentamentos urbanos de infraestrutura precária, as baixadas e, mais recentemente, a periferia longínqua. A longa tradição de projetos de cunho “urbanistas” reforçou a valorização do solo pelo capital imobiliário, prejudicando grande parte dos seus moradores.

Em 1991 foi realizado um dos primeiros encontros em Belém para discutir a elaboração do então primeiro projeto de lei, produto de uma articulação entre a Câmara municipal e algumas organizações civis. Após esse primeiro momento houve diversas audiências públicas descentralizadas que visavam a esclarecer e receber sugestões da sociedade local. Conforme relata Azevedo (1997), a participação de entidades comunitárias foram surpreendentemente significativas, embora as demandas oriundas desses encontros acabassem sendo uma legitimação do projeto democrático-participativo consolidado pelo ideário reformista.

Todavia, as correlações de forças entre os atores urbanos que atuavam no espaço urbano de Belém transpareceram ao longo dos debates, o que aos poucos foi assumindo uma postura de reivindicações e de aprofundamento do debate em torno do PDU. Assim, os encontros tornavam-se fóruns de consenso para as divergências sobre alguns instrumentos inclusos ou não. Infelizmente, em alguns pontos cruciais do planejamento politizado, como a função social da cidade, foram amenizados, e até mesmo deturpados, favorecendo os setores imobiliários.

Por outro lado, a instituição da usucapião especial do imóvel urbano e o estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e do fundo de desenvolvimento urbano mostraram avanços em relação ao movimento nacional da época. Esses itens podem viabilizar uma política urbana de produção e controle da habitação, atuando como um instrumento privilegiado, pois permite o que SOUZA (2002) chama de “zoneamento de prioridades”.

Ademais, a gestão democrática teve um impulso durante esse processo, não obstante a participação efetiva da sociedade não tenha sido ampla e autônoma, foi imponderavelmente um exercício de democracia incomum nas cidades amazônicas.

Nesses termos, o simples fato de mobilizar e expor os interesses em jogo foi um grande avanço em direção a um projeto político alternativo para a formação de cidadãos.

O PDU de Belém propõe ainda um ordenamento territorial do município, descentralizando a gestão urbana a partir da criação de distritos administrativos autônomos. Para Souza (2002), é necessário trabalhar com determinados limites territoriais dentro da cidade, visto que a complexidade e a heterogeneidade são traços inerentes ao espaço urbano. Tal dispositivo pode contribuir decisivamente com a percepção de identidades e usos específicos do espaço.

Já a proposta de criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e de Meio Ambiente (Conduma), institui uma possibilidade legal de controle do processo de produção do espaço. Tavares (1995) argumenta que o Conduma concebe a tentativa de uma prática inovadora de conformar um canal de participação autônoma e representativa da sociedade civil de Belém. Representa uma contribuição da realidade local, consolidado posteriormente por outros mecanismos de participação, a exemplo do Orçamento Participativo (OP) e do Congresso da Cidade. Trata-se de uma exigência do planejamento utópico alternativo da cidade, que no PDU de Belém ganha um componente a mais: o meio ambiente.

Pensar nas possibilidades de uma utopia urbana nos marcos lefebvrianos a partir de instrumentos normativos de intervenção urbana significa considerar que os instrumentos legais podem estimular ou não uma dinâmica que se cria no vivido, significa admitir que haja uma grande possibilidade de o *nomos* (de norma universalizante) influenciar o *genos* (as práticas diferenciadas). Todavia, não se trata de consolidarmos uma leitura institucionalista da relação que há entre a esfera do planejamento urbano e a das práticas sociais urbanas presentes na cidade, mas de pensarmos como essa vida urbana pode ser resguardada, não unicamente, mas se levando em consideração um marco jurídico.

No PDU de Belém a Gestão Democrática, a Função Social da Cidade e a Inversão de Prioridades se apresentam como diretrizes gerais a orientar a formulação de políticas públicas urbanas, uma vez que a cidade é vista como um produto histórico de um trabalho coletivo, como resultado de conflito de interesses. O Estado passa a ser considerado como o regulador privilegiado dos conflitos, um tipo de Estado Liberal, tornando o poder público um agente

privilegiado nas decisões sobre a produção do espaço. Todavia, pouca atenção foi dada aos mecanismos de participação da sociedade civil, no sentido de fortalecer os demais atores sociais produtores do espaço urbano.

Em relação à Função Social da Cidade, no documento refere-se à equidade no acesso aos bens e equipamentos urbanos, sobretudo a propriedade urbana. Nesse sentido, busca inibir tanto as práticas, quanto o processo de valorização do uso do solo. Sem negar a importância de se pensar a Função Social da Cidade a partir do processo de valorização imobiliária, herança da Reforma Urbana, adverte-se aqui para o fato de que pensar esta Função a partir da noção de apropriação do espaço discutida neste trabalho exigiria considerar também elementos que ultrapassam a dimensão material, objetiva, da sociedade – isto é, consideraria, no mesmo sentido, aspectos de ordem imaterial, subjetiva, pois a vida urbana não se reduz aos aspectos meramente objetivos, tampouco ao acesso à materialidade do espaço.

Por outro lado, o princípio de Inversão de Prioridades atua como orientador do uso de outros instrumentos mais estritos. Muitas vezes tomado a partir do mito de Robin Hood, esse princípio compreende não só inverter as prioridades para os atores sociais, mas inverter também as próprias prioridades, pensando também outras dimensões além da propriedade e da questão ambiental. Num primeiro momento, a ideia desse princípio decorre de um diagnóstico do marxismo ortodoxo, de que a cidade é produzida a partir de interesses divergentes e de que, historicamente, as prioridades nas ações do Estado estiveram direcionadas para o grupo social no poder. O que apontamos é o fato de que pensar a inversão exige considerar outras dimensões constituintes do próprio homem.

Por outro lado, outro instrumento previsto no PDU de Belém que poderia contribuir para a gestão democrática da cidade deve ser considerado a partir do Sistema Municipal de Informações para o planejamento e a gestão (Art. 330) coordenados pela Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento (Segep), o qual buscou transferir informações do passado da cidade, de seu presente e futuro, por meio de projeções.

Com efeito, poderíamos ainda destacar como “contribuições locais” do PDU de Belém, além das que acima foram destacadas, certa percepção da dimensão geográfica presente no projeto de lei, fato

esse que emerge quando consideramos a divisão administrativa, fundamental para o ordenamento da participação e para a condução das decisões do planejamento municipal. Essa dimensão geográfica se expressa na questão territorial, no exercício do poder a partir de uma base espacial, nos conflitos em torno do território que se fazem presentes nos distritos administrativos, os quais são a base para a participação popular.

Além disso, outras especificidades locais, como distintas realidades topográficas, espaços singularmente apropriados, entre outras, figuram como contribuições do PDU de Belém. Como exemplo, observamos a preocupação diferenciada com as ilhas pertencentes à Belém, sua orla fluvial, o trato com a questão ambiental, que é tomada a partir das particularidades regionais, entre outras.

Por fim, cabe relembra que existem diversos limites para a concretização do conteúdo, além de algumas ambiguidades que se impõem ao longo do documento. Isso sobretudo quando analisamos o contexto político de sua reformulação. Todavia, embora em nossa discussão os avanços do PDU possam parecer reduzidos do ponto de vista quantitativo, qualitativamente foram significativos, uma vez que as condições históricas, o contexto anterior, em muito não contribuíam com a instalação de uma forma de governo que se orientasse pelos marcos da Reforma Urbana.

Esse procedimento, de considerar as condições históricas na avaliação da importância do PDU, é importante para observar seus avanços. Analisá-lo em si talvez nos levasse a destacar somente suas limitações. Mas se comparado às formas de governos anteriores, extremamente conservadoras, adversas à introdução de qualquer forma de planejamento inovador, o PDU de Belém realmente representa um avanço em direção à formas de governo mais democráticas. Se há ambiguidades, é porque elas são o resultado das contingências locais, das relações de força locais.

Considerações finais

Buscamos ao longo deste trabalho destacar as possibilidades para a instituição de uma utopia urbana como condição para essa nova reinvenção, a qual, como acreditamos, passa pela avaliação de instrumentos como o PDU promulgado em Belém. Destacamos alguns elementos que poderiam ser

fundamentais a esse processo alternativo, como os instrumentos normativos já existentes no planejamento da cidade.

Nesse sentido, a partir das discussões aqui realizadas, pensamos que destacar a dimensão territorial constituinte do processo de planejamento é contribuição fundamental da Geografia ao debate aqui travado. Portanto, pensar em outra reinvenção da cidade tem a ver com a exposição da dinâmica territorial da sociedade. Tem a ver com a consideração das dimensões do espaço geográfico.

Evidentemente, existem posições críticas dentro do planejamento reformista que possibilitam procedimentos reais voltados para um planejamento alternativo. Inicialmente, a cidade passa a ser percebida como produto histórico, marcado por conflitos de interesses. O planejamento e a gestão estão sendo orientados para o modo participativo, como a sugestão da criação de conselhos e plenárias de consultas populares, criando mecanismos de controle dos projetos.

De outro lado não temos a pretensão de esgotar os instrumentos previstos no PDU de Belém, incorporados diretamente do ideário da Reforma Urbana, mas tão somente destacar alguns considerados por nós de extrema importância para se pensar em uma utopia urbana. Além disso, pelos limites do trabalho, não foi possível destacar os demais. Contudo, o PDU de Belém não é um fim em si, mas um documento que pode servir como munição para os setores engajados em transformar a cidade, tanto quanto para os agentes conservadores.

Referências

AZEVEDO, N. **Plano diretor de Belém e participação popular**. 1997. Monografia (Especialização em Política Científica e Tecnológica para a Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 1997.

BELÉM. Lei Municipal n. 8.655/08, de 30 de junho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. **Diário Oficial [do Estado do Pará]**, Pará, v. 3, n. 6, p. 70, 30 out. 2008.

DE GRAZIA, G. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2003, p. 53-70.

FREY, K. Crise do Estado e Estilos de gestão municipal. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 107-138, 1996.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2003.

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 16, p. 31-49, 2001.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial 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.

TAVARES, M. G. C. **Planos diretores como instrumentos de reforma urbana**: potencialidades e limites. Rio de Janeiro: IPPUR, 1996.

TRINDADE Jr., S. C. **A cidade dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. 1998. 395 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP/Fupam, 1999. p. 169-244.

Recebido: 01/03/2010

Received: 03/01/2010

Aprovado: 22/04/2010

Approved: 04/22/2010