

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

VALDEMIR ALVES DE SOUZA NETO

O PLANO DIRETOR A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE: A experiência do
município de Brasileia - Acre.

BRASILEIA - ACRE

2021

Valdemir Alves de Souza Neto

O PLANO DIRETOR A PARTIR DO
ESTATUTO DA CIDADE: a experiência do
município de Brasileia - Acre.

Dissertação apresentada ao curso Maestría
Estado, Gobierno y Políticas Públicas da
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
e Fundação Perseu Abramo, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do título de
Magíster em Estado, Gobierno y Políticas
Públicas.

Orientadora: Profa. Mestre Alice Nohl Vianna

BRASILEIA - ACRE

2021

SOUZA NETO, Valdemir Alves de.

O Plano Diretor a Partir do Estatuto da Cidade: A Experiência do Município de Brasileia - Acre / Valdemir Alves de Souza Neto. Brasileia-AC: FLACSO/FPA, 2021.

120 f.: il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientadora: Profa. Mestra Alice Nohl Vianna

Palavras-chave: Política de Desenvolvimento Urbano. Planejamento Urbano. Plano Diretor. Planos Setoriais. Brasileia.

Valdemir Alves de Souza Neto

O PLANO DIRETOR A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE: a experiência do município de Brasileia - Acre

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em: _____ de _____ de _____.

Orientadora: Profa. Mestra Alice Nohl Vianna.
FLACSO Brasil

Profa. Dra. Rosângela Luft - 2º membro da banca
Filiação institucional

Prof. Dr. Sergio Roberto Gomes de Souza - 3º membro da banca
Filiação institucional

Dedico este trabalho aos mártires da terra, Wilson Pinheiro e Chico Mendes, por terem dedicado as suas vidas na defesa das pessoas oprimidas e expropriadas das suas terras e dos seus direitos. A luta deles alimenta, ilumina e energiza quem acredita em um Mundo melhor para todas e todos.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por toda a iluminação e por ouvir as minhas orações pedindo força para continuar, mesmo quando pensei em desistir.

À minha companheira Natielly Silva da Costa, por todo o apoio e palavras de entusiasmo nos momentos difíceis.

À minha filha Ana Sofia (a minha caçula), por compreender a limitação de tempo, que reduziu os nossos momentos juntos.

À Fundação Perseu Abramo e a FLACSO, que se uniram para nos proporcionar essa oportunidade única de qualificação para a luta por justiça social e de qualificação profissional. Só instituições comprometidas com a ciência e com as transformações sociais, proporcionadoras de dignidade para a pessoa humana, são capazes de atitudes tão ousadas e acertadas.

Ao Dr. Tuffic Mizael Saad Filho (*in memoriam*), pelo apoio na coleta de informações sobre a história do município. Ele amava a história de Brasileia, pois sua família faz parte dessa história.

Ao economista Nevisson Tavares Freire, Secretário de Planejamento do município de Brasileia durante o período estudado, por todo o apoio na coleta qualificada de informações da administração municipal e por acreditar que este trabalho pode auxiliar na reflexão sobre a realidade local.

À minha orientadora, Alice Nohl Vianna, pela dedicação, respeito e prontidão para me auxiliar nos momentos em que foi requisitada.

“Esse é o grande mistério das cidades: elas crescem e se modificam, guardando, porém, sua alma profunda apesar das transformações do seu conteúdo demográfico, econômico e da diversificação de suas pedras”

(MILTON SANTOS, 1999)

RESUMO

O Plano Diretor foi instituído na Constituição Federal de 1988 como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e passou a ser obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes. Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), regulamentou os Artigos 182 e 183 da referida Constituição, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, com o objetivo principal de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Desde então, os Planos Diretores elaborados se transformaram essencialmente na Política de Desenvolvimento Urbano de cada realidade local. Diante do exposto, estudar a experiência do município de Brasileia-AC na construção da sua política de desenvolvimento urbano, tornou-se uma motivação pessoal, que resultou na realização deste trabalho. A partir do objetivo principal de identificar as principais dificuldades para a efetivação do Plano Diretor do município de Brasileia-AC, durante a gestão municipal que corresponde ao período de 2017 e 2020, foi levantada a hipótese de que “é possível que as limitações orçamentárias e técnicas sejam as principais dificuldades que entram a efetivação do Plano Diretor do Município de Brasileia-AC, pois inviabilizam a elaboração e a implementação de planos setoriais derivados deste plano”. Para alcançar este objetivo, colocando à prova a hipótese levantada, fez-se, inicialmente, um estudo sobre a história da urbanização brasileira e da urbanização local, no qual foi possível identificar a relação entre os dois processos históricos e a influência exercida pelo urbano nacional sobre o urbano local. Em seguida, foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e de campo, que auxiliaram nas análises do Plano Diretor e das condições técnicas, administrativas e financeiras para o planejamento e para a execução dos planos elaborados. Durante as pesquisas documentais e de campo, foram identificados outros problemas com potencial de influenciar negativamente na efetivação do Plano Diretor, relatados no capítulo 4 deste trabalho. Por último, os estudos realizados apresentam algumas reflexões que apontam na direção de possíveis caminhos para a superação dos problemas urbanos existentes.

Palavras-chave: Política de Desenvolvimento Urbano. Planejamento Urbano. Plano Diretor. Planos Setoriais. Brasileia-AC.

ABSTRACT

The Master Plan was instituted in the Federal Constitution of 1988 as the “basic instrument of the urban development and expansion policy” and became mandatory for municipalities with over 20 thousand inhabitants. In 2001, the City Statute (Federal Law No. 10.257/2001) regulated Articles 182 and 183 of the Constitution, establishing the general guidelines of urban policy, aiming to “sort the full development of social functions of the city and urban property.” Since then, the developed Master Plans have become each local reality's Urban Development Policy. Studying the experience of the municipality of Brasília/AC in the construction of its urban development policy became a personal motivation, which resulted in the realization of this work. The main objective is to identify the main difficulties of implementing the Master Plan in Brasília/AC during the municipal management from 2017 and 2020. The hypothesis was that the budgetary limitations and techniques hinder the implementation of the Master Plan in Brasília, as they make it unfeasible to elaborate and implement sectorial plans derived from this plan. A study was initially carried out on the history of Brazilian urbanization, in which it was possible to identify the relationship between the two historical processes and the influence exerted by the national and the local urban. Bibliographical, documental, and field research then helped analyze the Master Plan and the technical, administrative, and financial conditions for planning and executing the elaborated plans. During the documentary and field research, other problems with potential negative influence on implementing the Master Plan were identified and reported in chapter 4 of this work. Finally, the studies reflect on possible ways to overcome existing urban problems.

Keywords: Urban Development Policy. Urban planning. Master plan. Sector Plans. Brasília/AC.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Divisão do território do Acre em 1904	47
Figura 2 - BR-317, de Rio Branco no Acre ao Oceano Pacífico.....	56
Figura 3 - A conurbação Brasileia, Epitaciolândia e Cobija	60
Figura 4 - Rodovias bolivianas - ligação de Cobija/Pando com as demais regiões da Bolívia	63
Figura 5 - Subdivisão da zona urbana de Brasileia	76
Figura 6 - Perímetro urbano, bairros e área de expansão prioritária	90
Figura 7 - Centro da cidade - Praça Hugo Poli.....	107
Figura 8 - Socorro às famílias desabrigadas no pico da inundação (14,34m)	108
Figura 9 - Edificações destruídas com o desmoronamento das margens do rio Acre	108
Figura 10 - Desmoronamento na região central - estabelecimentos comerciais destruídos...	109
Figura 11 - Vista parcial da região central da cidade na inundação de 2015	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da população urbana de Brasileia-AC no período de 1970 a 1991.....	58
Gráfico 2 - Evolução do PIB do município de Brasileia no período de 1999 a 2017. Dados dos anos de 1999, 2009 e 2017	59
Gráfico 3 - Valores percentuais das Receitas Próprias em relação ao Total de Receitas	98
Gráfico 4 - Percentual de Receitas de Capital no período de 2017 - 2020.....	99
Gráfico 5 - Relação entre Transferência de Capital e despesas com investimentos.....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da população Brasileira nos séculos XVI ao XVIII	20
Tabela 2 - Evolução da população urbana entre o final do século XVIII e o início do século XX	22
Tabela 3 - Evolução da população de Brasileia no período de 1940 e 2020.....	49
Tabela 4 - Resumo das receitas do município de Brasileia	96
Tabela 5 - Despesas realizadas com urbanismo nos anos de 2017 - 2020	100
Tabela 6 - Equipe técnica com participação no processo de planejamento urbano (Plano Diretor e Planos Setoriais)	104

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO BRASIL	18
1.1 A política urbana no Brasil: aspectos históricos da urbanização brasileira	18
1.2 Política urbana a partir da Constituição Federal de 1988.....	29
1.3 O caos urbano: as suas origens e a sua face atual.....	36
1.4 O plano diretor no Brasil	40
CAPÍTULO II - A URBANIZAÇÃO LOCAL	45
2.1 Aspectos históricos da urbanização de Brasileia - Acre.....	45
2.2 A influência da urbanização brasileira para o desenvolvimento urbano de Brasileia	50
2.3 Consequências de ações da Ditadura Militar para o crescimento urbano local.....	53
2.4 A influência da cidade de Cobja para o desenvolvimento de Brasileia	59
2.5 A influência dos governos petistas nos níveis federal e estadual para o desenvolvimento local	64
2.6 Oportunidades perdidas.....	68
CAPÍTULO III - ANALISANDO O PLANO DIRETOR	71
3.1 Análise do plano diretor do município de Brasileia	71
3.2 A importância dos planos setoriais para a efetivação do plano diretor	85
CAPÍTULO IV - O PLANO DIRETOR E AS DIFICULDADES PARA A SUA EFETIVAÇÃO.....	94
4.1 Os entraves para a efetivação do plano diretor do município de Brasileia.....	94
4.2 O orçamento municipal e os seus limites	95
4.4 Outros problemas identificados	105
4.5 Ações da gestão municipal (2017-2020) na busca de efetivar o plano diretor.....	111
CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS.....	118

INTRODUÇÃO

Com a sua história marcada pela priorização dos interesses das elites dominantes, o Estado brasileiro serviu e serve à lógica de concentração das terras e das demais riquezas nas mãos de poucos abastados, criando as más condições que formataram o urbano excludente e opressor, muito indutor das desigualdades sociais. Sob a influência dessa realidade nacional, as cidades brasileiras desenvolveram, ao longo do tempo, problemas comuns que geram insatisfações da sociedade e exercem pressão sobre o poder público.

Um dos frutos dessa pressão, resultado da união das lutas dos movimentos sociais urbano, foi a instituição na Constituição Federal de 1988 da função social da cidade e da propriedade urbana e da obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes. Em 2001, mais uma vez, a união dos movimentos sociais conseguiu avançar na luta contra as desigualdades reinantes nas cidades, aprovando o Estatuto da Cidade, responsável por estabelecer as diretrizes e os instrumentos para a construção qualificada da política urbana no país, com responsabilidades definidas para os três níveis de governo. Em 2003, teve início o período de governos democráticos e populares de Lula e Dilma, com a ampliação das conquistas sociais e a intensificação das ações em prol de cidades democráticas e incluídas. Infelizmente, como em outros momentos da história do país, a conquista de direitos pela classe trabalhadora e pelas camadas de menor renda gerou uma reação violenta das classes dominantes, que culminou no golpe de 2016, responsável por paralisar os avanços e destruir direitos.

É nesse contexto histórico que ocorre a evolução urbana da cidade de Brasília, com todos os avanços e conquistas, mas também com os problemas limitadores do desenvolvimento socialmente justo, economicamente viável e politicamente democrático. Segundo o IBGE, o município alcançou 20 mil habitantes em 2009. Naquele período, mesmo com as administrações petistas nos três níveis de governo e com o Ministério das Cidades apoiando técnica e financeiramente o planejamento urbano, a prefeitura não conseguiu elaborar o Plano Diretor e os planos setoriais importantes para o desenvolvimento da cidade. Só em 2013 (primeiro ano de uma gestão de direita, comandada pelo prefeito Everaldo Gomes – PMDB), o Plano Diretor foi aprovado na Câmara de Vereadores. O documento elaborado tinha como propósito principal cumprir a obrigação constitucional de elaboração do Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes.

Estudar a realidade urbana, buscando conhecer de forma mais aprofundada os problemas existentes e as dificuldades para solucioná-los, transformou-se em uma vontade

peçoal desde o período em que fui vereador na cidade de Cruzeiro do Sul-AC. Vivenciei várias dificuldades para discutir propostas que visavam tornar a cidade economicamente viável, estruturalmente moderna e socialmente justa. Foi impossível avançar em pautas que não contavam com sensibilidade da população e da classe política. O desconhecimento de leis e direitos, a ausência de uma consciência coletiva de cidadania, o imediatismo e a má vontade política imperavam.

Temas como a mobilidade urbana, acessibilidade, déficit habitacional, ocupação de áreas sem o mínimo de condições de habitabilidade por pessoas de baixa renda, dentre outras temáticas, tornaram-se uma inquietude minha durante todo o mandato, mas não ecoaram na sociedade, que continuou inerte, esperando apenas das autoridades constituídas alguma solução para os seus problemas.

A decisão de estudar o tema “O Plano Diretor a partir do Estatuto da Cidade: a experiência do município de Brasileia-Acre” aconteceu no início de 2019, meses depois de nos instalarmos no município, minha família e eu, para a minha companheira cursar a Faculdade de Medicina na cidade de Cobija (Bolívia). A história da formação da cidade de Brasileia, iniciada na ocupação dos seringais, a luta armada para transformar essa região do Acre em território brasileiro durante a chamada Revolução Acreana e a luta pela terra e por direitos dos pequenos extrativistas, que martirizaram Wilson Pinheiro e Chico Mendes, chamaram a minha atenção e me motivaram a concretizar a vontade pessoal de me aprofundar no conhecimento de uma realidade urbana, buscando compreender os principais problemas e as dificuldades para solucioná-los.

Com esse propósito, foi definido como objetivo principal deste trabalho identificar e compreender as dificuldades que entravam a efetivação do Plano Diretor do município de Brasília-AC durante a gestão municipal de 2017 a 2020. No intuito de alcançar este objetivo, apresentou-se como necessidade inicial estudar a história da urbanização do país, identificando as suas características mais relevantes e a forma como essas se relacionam e influenciam o processo de urbanização local. Para identificar e compreender os principais problemas, foi realizado um estudo de aspectos da urbanização do município desde a sua fundação até os tempos atuais. Em seguida, avançou-se no caminho de identificar as principais dificuldades que entravam a efetivação do Plano Diretor local, realizando-se uma análise do referido plano desde o processo de elaboração, a sua coerência com as orientações e exigências do Estatuto da Cidade e do Conselho das Cidades e a sua fidelidade às reais necessidades da cidade. Foi também analisada a capacidade técnica, administrativa e financeira da gestão municipal para planejar e concretizar aquilo que é planejado.

A escolha do problema de pesquisa, a saber: “sendo os planos setoriais instrumentos imprescindíveis para a implementação do Plano Diretor, o que tem dificultado as suas elaborações e implementações?” é fruto da observação de que o Plano Diretor define as diretrizes gerais da política urbana, carecendo de instrumentos para a sua efetivação. Para responder a essa indagação, levantou-se a hipótese de que é possível que as limitações orçamentárias e técnicas sejam as principais dificuldades que entram a efetivação do Plano Diretor do município de Brasileia-AC, pois inviabilizam a elaboração e implementação dos planos setoriais derivados de tal plano. Na busca de comprovação da hipótese, faz-se inicialmente uma reflexão a partir de estudos de alguns atores sobre a importância dos planos setoriais, buscando, em seguida, identificar as principais dificuldades de elaboração e execução desses planos e aponta-se para possíveis planos setoriais considerados relevantes para a efetivação do Plano Diretor local.

É importante enfatizar que todo o processo de compreensão da realidade local só é possível se estiver iluminado por estudos científicos realizados em e sobre diferentes períodos históricos. Para alcançar o nível mínimo de aprofundamento, foram selecionados os trabalhos de alguns autores que serviram de base para a construção deste trabalho. Durante o processo de pesquisa, outros autores, documentos oficiais, relatórios e estudos de instituições públicas e privadas foram adicionados com o propósito tornar o estudo mais qualificado.

As análises feitas por Ribeiro (1995) e por Santos (2018) auxiliaram na compreensão do processo de ocupação e concentração das terras e das demais riquezas no Brasil e do processo evolutivo da urbanização nacional. Adicionaram-se a esses, Maricato (1982, 1996, 2006), Guerra; Pochmann e Silva (2020), dentre outros autores, para auxiliar na compreensão das características da urbanização acelerada ocorrida no século XX e das transformações ocasionadas pelo processo de industrialização iniciada na Era Vargas, bem como na percepção de que do Estado brasileiro, inegavelmente, concentra-se em servir aos interesses da classe dominante, gerando uma realidade urbana com alto nível de desigualdades e exclusão social.

Avançando na história, Cardoso e Aragão (2013) mostram as características das políticas voltadas para as cidades no período da Ditadura Militar, em que se destaca a análise feita sobre o Sistema Financeiro da Habitação - SFH. Carvalho e Rossbach (2010) apresentam o avanço das ideias democráticas ocorridas com o fim da ditadura e auxiliam na compreensão de momentos importantes da história da urbanização do país. Esses autores e Mercadante e Zero (2018) são responsáveis pela reflexão feita sobre os avanços ocorridos na política urbana durante os governos democráticos e populares de Lula e Dilma. Para fechar a abordagem histórica, Santos Júnior, Diniz e Saule Júnior (2020) apresentam uma reflexão importante sobre

desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro, comparando os avanços ocorridos a partir da Constituição de 1988 com os retrocessos pós-golpe de 2016 e pós a efetivação no poder de um governo fascista e ultra neoliberal, comandado por Jair Bolsonaro.

Vale destacar a contribuição de Belchior (1999) e Kon (1994) na compreensão da importância do planejamento para o desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, para introduzir a reflexão sobre a necessidade de planejar o urbano local, colaborando, desse modo, com a análise do Plano Diretor realizada no Capítulo III. A referida análise foi embasada em Santos Júnior e Montandon (2011).

Para identificar os principais aspectos da realidade urbana regional e local, buscou-se selecionar estudos realizados por autores regionais e/ou por estudiosos que utilizaram a região como fonte das suas pesquisas. Os estudos e as obras de Campos (2004); Costa (1998); Souza (2008); Miranda (2018); Morais (2000); Soares (2015); Silva e Aguiar (2016); Rego (2002, 2015) e Coelho (2018), bem como os dados de pesquisas e os documentos oficiais disponíveis em páginas da web de instituições públicas do governo federal, do estado e internacionais foram imprescindíveis para a construção do Capítulo II deste trabalho.

Por fim, buscando identificar os entresos para a efetivação do Plano Diretor local (Capítulo IV), foram importantes os estudos de Lima Filho (2016); Favato (2018); as leis orçamentárias e os documentos oficiais de prestação de contas disponíveis no site oficial da Prefeitura de Brasileia e alguns relatórios disponibilizados pelo Corpo de Bombeiros do Acre sobre as inundações de 2012 e 2015.

Para este trabalho, a metodologia utilizada se valeu do método qualitativo, fazendo a combinação da pesquisa do tipo bibliográfica com a pesquisa documental e com a pesquisa do tipo empírica via trabalho de campo. O primeiro passo foi garantir a compreensão dos principais aspectos históricos do processo de urbanização do Brasil, por um aprofundado estudo bibliográfico, buscando identificar e analisar as informações mais relevantes que foram utilizadas na elaboração de uma síntese, capaz de iluminar a compreensão da realidade urbana nacional e local. A pesquisa documental realizada durante todo o processo de construção do trabalho contribuiu na coleta de informações sobre realidade urbana local, na análise do Plano Diretor e na identificação e estudo dos principais problemas que entravam a sua efetivação.

A pesquisa de campo foi realizada por entrevistas semiestruturadas, as quais tiveram o propósito de conhecer melhor a realidade urbana local. Foram realizadas entrevistas com líderes comunitários e agentes do poder público municipal integrantes do executivo e do legislativo. As lideranças comunitárias foram e/ou são presidentes das associações de moradores de bairros, no período em que o plano foi elaborado e no período da gestão em análise (2017-2020). A

escolha dessas lideranças se justifica por serem elas eleitas pela população do bairro, transformando-se em legítimas representantes dos moradores. As entrevistas foram realizadas nos bairros, aproveitando-se do momento para conhecer melhor a realidade local. Entre as pessoas integrantes do poder público, destaca-se a entrevista realizada com a prefeita e integrantes do primeiro escalão da administração. Essas entrevistas foram importantes por colaborar com a comprovação ou negação de informações levantadas durante as pesquisas bibliográfica e documental.

Durante todo o processo de pesquisa de campo, foram tomadas todas as medidas possíveis para garantir que as exigências éticas na pesquisa fossem rigorosamente atendidas, evitando riscos individuais e coletivos às dimensões física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural e espiritual das pessoas entrevistadas. Uma das formas eficazes de garantir a integridade das pessoas e comunidade em cada uma destas dimensões é impedir a violação do sigilo das fontes de informação e utilizar as informações exclusivamente para os fins firmados no protocolo de pesquisa. Do mesmo modo, houve rigor na análise das informações, buscando interpretá-las e organizá-las em uma síntese clara e objetiva, o que auxiliou na elaboração da redação final.

Acredita-se que este trabalho alcançou o seu principal propósito, que é o de contribuir humildemente na reflexão sobre a realidade urbana estudada, auxiliando diretamente as pessoas envolvidas a compreenderem claramente os problemas urbanos existentes e contribuindo para a construção coletiva de soluções das dificuldades que entram a efetivação do Plano Diretor e, conseqüentemente, o desenvolvimento sustentável da cidade. Espera-se, também, que seja possível contribuir, de algum modo, com novos estudos e reflexões realizadas pela comunidade científica.

CAPÍTULO I - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO BRASIL

1.1 A política urbana no Brasil: aspectos históricos da urbanização brasileira

No ano de 1500, uma frota portuguesa, que tinha como objetivo encontrar o caminho mais rápido e seguro para as Índias, achou, por acaso, as terras que denominaram como terra de Santa Cruz e, por último, como Brasil. Isso todos já sabem. É sabido também que os portugueses iniciaram um processo rápido de apropriação das novas terras, incorporando-as ao “espólio” de Portugal. A estratégia utilizada para concretizar o domínio das novas posses foi a colonização, servindo-se da criação de entrepostos comerciais identificados por Ribeiro (1995) como os primeiros polos urbanos brasileiros.

Segundo Ribeiro (1995), a urbanização é um processo que se inicia juntamente com o domínio e exploração das novas terras pelos portugueses, pois desde o início da colonização brasileira se originaram as cidades e as vilas utilizadas como entrepostos comerciais entre a colônia e Portugal. Nesse contexto, a Bahia é identificada por Ribeiro, como a primeira e mais antiga cidade brasileira, donde desembarcavam pessoas e cargas vindas de Portugal, para colonizar as terras brasileiras em busca das suas riquezas, extrativistas inicialmente (como é o caso do Pau-Brasil) e depois as monoculturas da cana-de-açúcar, seguida do café e os tão sonhados minérios (ouro e pedras preciosas, principalmente). Explorar as riquezas das terras brasileiras era o grande propósito da colonização portuguesa.

O processo de urbanização precisa ser entendido desde a sua origem, principalmente nos seus aspectos sociais e econômicos para que se possa entender a formação de toda a complexidade urbana brasileira nos tempos atuais. A dominação da terra, concentrada nas mãos de poucos privilegiados pela coroa portuguesa; a exploração da mão-de-obra escrava; a formação de uma elite local, inicialmente vinda de fora, detentora de todo o poder sobre as terras e “sobre as vidas”; a elaboração de leis e a execução de ações de dominação pelas elites atendendo os seus interesses, são aspectos que precisam ser analisados e confrontados com os aspectos atuais da realidade urbana.

Como dito anteriormente, a colonização foi a estratégia utilizada para consolidar o domínio de Portugal sobre as terras brasileiras, com a entrega de extensas faixas das terras para “nobres” de confiança do Rei. Segundo Maricato (1996), aqueles “nobres” eram homens brancos e ricos, comprometidos com os interesses da Coroa, detentores de recursos para a exploração e geração de riquezas. Formava-se, então, a “casta” dos primeiros donos das terras

e do poder no Brasil. Essa pequena elite em formação recebeu o privilégio de utilizar mão-de-obra escrava, que lhe garantia altas taxas de lucro nas atividades produtivas desenvolvidas.

A formação econômica, social e política do Brasil se desenvolveu a partir dessa estratégia colonial agrária e extratora para atender às necessidades portuguesas. Desse modo, o domínio sobre as terras e a utilização de mão-de-obra escrava eram defendidas pelos colonizadores como condições *sine qua non* para o sucesso.

Maricato (1996) relata que, mesmo após abolição da escravidão, manteve-se a impossibilidade de negros anteriormente escravizados e de homens brancos “livres” pobres terem acesso à terra, pois a propriedade da terra só podia ser adquirida por compra e venda. As leis criadas para definir a propriedade rural seguiam beneficiando apenas as elites econômicas, mantendo a exclusão social. Essa realidade de domínio sobre as terras rurais é também utilizada pelas mesmas elites, para garantir nas suas mãos o domínio das terras urbanas. Desenvolveu-se no país, a partir de então, um urbanismo moderno segregador, potencializado pelas reformas urbanísticas realizadas no final do século XIX. Naquele período, a modernização das cidades, inspirada “[...] no que o Barão de Haussmann fizera, alguns anos antes, em Paris [...]” (MARICATO, 1996, p. 38), escondia a estratégia perversa de eliminar do meio urbano os resquícios do período escravista, expulsando das áreas de interesse das elites, as “massas sobrantes” composta, principalmente, por negros e desempregados em geral, pondo nas mãos do mercado imobiliário emergente as terras de maior valor e segregando as camadas pobres para regiões de difícil acesso e condições precárias de moradia.

Para entender a realidade de concentração das terras e das riquezas, a exclusão e as desigualdades sociais vividas no meio urbano brasileiro, faz-se necessário compreender, desde as suas origens, o processo de formação das cidades brasileiras. Com esse intento, utilizando o que foi descrito por Ribeiro (1995), observa-se que no primeiro século da dominação portuguesa, iniciou-se a formação da civilização urbana brasileira, com a concentração de aproximadamente 22.500 habitantes, ou seja, 37,5% da população total do país em três cidades e 14 vilas. Naquele período, a população total do país era de aproximadamente 60 mil habitantes. No século XVIII, o número de cidades e vilas sobe para 10 e 60, respectivamente, com aproximadamente 173 mil habitantes urbanos no final desse século e uma população total de, aproximadamente, 3 milhões de pessoas, reduzindo, significativamente, a quantidade de habitantes concentrados nas cidades, conforme pode-se observar na Tabela 1, a seguir. Vale ressaltar que além da Bahia originada no primeiro século, Ribeiro (1995) destaca no segundo século a fundação das cidades de São Luiz, Cabo Frio, Belém e Olinda. No terceiro século a

urbanização se interioriza com o nascimento de São Paulo, Mariana-MG, Oeiras no Piauí e, a partir daí, a urbanização avança para todo o território nacional.

Tabela 1 - Evolução da população Brasileira nos séculos XVI ao XVIII

SÉCULO	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO URBANA	% POPULAÇÃO URBANA
XVI	60.000	22.500	37,5
XVIII	3.000.000	173.000	5,76

Fonte: Elaboração própria com dados de Ribeiro (1995)

Um país que nasceu com características urbanas e que multiplicou cidades e vilas por todas as regiões, transformou-se, rapidamente, em um país rural, seguindo a estratégia portuguesa de utilizar as terras brasileiras para a produção agroexportadora de monoculturas, inicialmente com a produção cana-de-açúcar e, posteriormente, com a produção de café. Destaca-se também a extração de ouro e pedras preciosas de interesse da Coroa, como uma das atividades que incentivaram a interiorização da ocupação de terras no país e, conseqüentemente, da criação de cidades e vilas.

A ocupação da região Amazônica e a formação do urbano nesta região ocorre, segundo Casadei (1976) e Reis (1989), no início do século XVII, a partir da preocupação da coroa portuguesa, com as constantes ameaças de invasão estrangeira de espanhóis, ingleses, franceses e holandeses nas terras do domínio português. A cidade de Belém, primeira e mais importante cidade da época, foi fundada em 1616, a partir do povoado originado com a implantação do forte Presépio, e serviu de base para a estratégia de resguardo da soberania. Foi de Belém que saíram as expedições que conquistaram o Rio Amazonas e os seus afluentes. Após debelar a invasão holandesa no Maranhão, intensificou-se a estratégia portuguesa de garantia da soberania sobre as terras do litoral setentrional, criando fortificações em diferentes pontos dos rios amazônicos. Essas fortificações geraram os povoados originários das primeiras cidades da região.

Outro aspecto que merece destaque, segundo Casadei (1976), é o fato de que as terras da atual Amazônia brasileira não eram portuguesas, pois os limites impostos pelo Tratado de Tordesilhas garantiam o domínio destas terras para a Espanha. A conquista deste vasto território se deu a partir de uma expedição comandada pelo capitão português Pedro Teixeira, que durante o período conhecido como “União das Coroas Ibéricas”, em que Portugal e Espanha, eram governadas por um mesmo rei, o referido desbravador adentrou nas terras originalmente

espanholas e fixou um marco português, ampliando os limites territoriais do seu país. No século XVIII, o tratado de Madri (posteriormente anulado e substituído por outro tratado) oficializa o feito de Pedro Teixeira, dando ao Brasil o formato próximo ao que tem hoje, mesmo não consolidando ainda todo o território brasileiro.

A consolidação do território brasileiro acontece somente no início do século XX, com a anexação das terras acreanas, que eram legalmente bolivianas, ao Brasil. Pelo belo relato da história acreana feito por Costa (1998), os brasileiros que ocupavam terras bolivianas na região que hoje é o Estado do Acre, se insurgiram contra a decisão do governo boliviano de garantir o domínio sobre as terras legalmente suas, cobrando impostos e impondo regras para a exploração da borracha. Os brasileiros comandados por Plácido de Castro realizaram a conquista do território pelas armas, na chamada Revolução Acreana, findada com a assinatura do Tratado de Petrópolis em 1903, que consolidou de forma definitiva o território brasileiro.

É possível afirmar que a estratégia de garantia da soberania portuguesa foi responsável pela expansão do território e pela interiorização de povoados, que deram origem ao urbano amazônico. Dessa forma, pode-se afirmar também que a junção de três aspectos: a) a necessidade de segurança do território nacional, b) a expansão da produção agrária exportadora e c) a extração de ouro e pedras preciosas foram responsáveis pela interiorização de pessoas e de ações produtivas de interesse dos colonizadores, contribuindo para o crescimento da população brasileira ao longo dos anos entre os fins séculos XVI e XVIII, construindo consigo a urbanização brasileira, até então lenta e atrelada aos interesses das elites agrárias.

No final do século XVIII ocorreu um processo de aceleração da urbanização brasileira, motivado, principalmente, segundo Ribeiro (1995), pela abolição da escravidão. Como a abolição no Brasil não tinha o propósito de promover justiça social, os brasileiros de raízes africanas e africanos “libertos” sofreram mais uma brutalidade imposta pelas elites brancas e os seus agregados, que não os reconheciam como humanos. Transformados em marginais, continuaram privados do direito à terra e de exercer às ocupações remuneradas. Sem terras e sem oportunidades de trabalho no campo, a única opção era procurar nas cidades algum alento, formando núcleos africanos que deram origem às favelas atuais. Cidades como Rio de Janeiro e Bahia viram as suas populações urbanas aumentadas rapidamente, com pessoas empobrecidas amontoadas em locais sem as mínimas condições de moradia, sem trabalho, sem renda e vivendo em condições miseráveis.

A chegada dos imigrantes europeus, fugidos da crise do desemprego na Europa, é outro fator que, segundo Ribeiro (1995), acelerou o processo de urbanização brasileira. Com o propósito de substituir a mão de obra escrava (agora por uma mão-de-obra remunerada), ocorre

a fixação de mais de 4,5 milhões desses imigrantes pelo Brasil, concentrando-os, principalmente, em São Paulo. A partir de então, uma nova dinâmica na economia impulsionou o início de um processo de industrialização, visando atender às novas necessidades de consumo interno. Aquele processo embrionário de industrialização foi responsável também pelo impulso na urbanização ocorrido a partir do final do século XIX até os 20 primeiros anos do século XX. Segundo Santos (2018), a população total do país em 1890 era de 14,3 milhões de habitantes, com uma população urbana de mais de 1,3 milhões. Em 1920, apenas 30 anos depois, a população total cresce mais de 100% alcançando um total de 30,6 milhões, com uma população urbana de mais de 3 milhões de habitantes. O crescimento da população urbana, naquele período não acarretou mudanças significativas entre os números da população urbana em relação à população rural quando relacionados à população total do país nos diferentes períodos, como é possível observar na Tabela 2, abaixo:

Tabela 2 - Evolução da população urbana entre o final do século XVIII e o início do século XX

PERÍODO	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO URBANA EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL EM %
Fins do século XVIII	173 mil hab.	5,76
Fins do século XIX (ano de 1890)	1,3 milhões hab.	9,10
Início do século XX (ano de 1920)	3,0 milhões hab.	9,80

Fontes: Elaboração própria com dados de Ribeiro (1995) e Santos (2018)

Como é possível observar pelos números acima, a maioria absoluta da população continuava habitando as vastas regiões rurais do país, reflexo da decisão das elites agrário exportadoras de tornar o país um mero produtor de matéria-prima, atendendo, assim, os interesses do mercado internacional. Com essa decisão, o país se tornou refém de uma única atividade econômica, o que o tornou vulnerável economicamente e carente de atividades produtivas que garantissem o sustento das famílias empobrecidas do campo. As cidades, por sua vez, não dispunham de atrativos que as transformassem em alternativa de libertação da miséria vivida no campo, obrigando a maioria da população a continuar habitando o ambiente agrário brasileiro, mesmo com toda as mazelas que a assolava. Porém, com todo desalento, parte dos miseráveis do campo buscaram no urbano gerado durante aquele período, alguma alternativa de superação da realidade de miséria vivida. Por infelicidade das camadas populares,

as cidades reproduziram as características perversas da economia agrário exportadora, concentrando a propriedade e as riquezas nas mãos das mesmas elites perversas.

As cidades sempre foram formadas a partir de necessidades e interesses de determinadas sociedades. Segundo Ribeiro (1995), no caso do Brasil, no período colonial, o surgimento das cidades tinha como objetivo atender aos interesses da Coroa portuguesa, com o comércio de produtos e escravos voltados à lógica agrária exportadora e, posteriormente, à exploração e exportação do ouro e pedras preciosas. Os serviços administrativos, a cessão das terras, os serviços religiosos e os serviços educacionais “primários e propedêuticos” mantidos pelas instituições religiosas, faziam também parte da dinâmica destas cidades, mantenedoras em todas as suas estruturas e serviços, dos interesses dos grandes proprietários de terras, sendo esses, a elite dominante da época.

Essas cidades coloniais iniciaram um período de diversificação das suas estruturas econômicas, com o surgimento de um comércio autônomo e rico, impulsionado pelas mudanças econômicas, sociais e políticas do século XIX, sendo as principais: a independência, a abolição da escravidão e a Proclamação da República, bem como os seus desdobramentos. O aumento populacional dos centros urbanos foi motivado, principalmente, pela ausência de oportunidades no campo, reflexo da concentração das terras e das condições de cultivá-las nas mãos de uma elite branca e rica, responsável por expulsar das áreas rurais um contingente significativo de pessoas que, na esperança de acessar oportunidades de trabalho, bens e serviços, concentraram-se nos polos urbanos.

O urbano brasileiro, segundo Santos (2018), atingiu sua maturidade no final do século XIX, com o que ele chamou de “primeira aceleração do fenômeno”. A população urbana passou de 5,9% em 1872 para 9,4% em 1900, tratando-se muito mais de crescimento populacional urbano e geração de cidades do que de urbanização.

A urbanização brasileira ganhou um novo impulso com processo de industrialização ocorrido na Era Vargas. Segundo Bastos (2012), a grande crise mundial de 1929, levou o país a uma crise econômica sem precedente na história até então, evidenciando, claramente, a vulnerabilidade da economia agrário exportadora incapaz de gerar emprego, renda e riquezas que garantissem a modernização da economia nacional. Em 1930, ascende ao poder como presidente da República, Getúlio Vargas, com propostas inovadoras para o país, entre elas a de modernizar a economia nacional pela industrialização, garantindo, paralelamente, a expansão do emprego e de direitos trabalhistas para a classe trabalhadora, muito explorada e expropriada de direitos. O processo de industrialização estimulou a expansão urbana e atendeu, prioritariamente, as demandas internas de insumos e alimentos.

Segundo Santos (2018), o Brasil ampliou significativamente a sua população urbana entre os anos de 1920-1940. Enquanto em 1920 apenas 9,8% da população total do país estava concentrada nas cidades, nos vinte anos seguintes 31,8% da população passou a viver nas cidades. Esse processo acelerado de urbanização foi causado, principalmente, pelo agravamento da miséria no campo, reflexo da crise econômica mundial de 1929 e, do incipiente processo de industrialização, impulsionado a partir da década de 1930 como estratégia de diversificação da economia. Na década seguinte (1940-1950), observa-se um crescimento menor, mas não menos importante da população urbana, perfazendo um total de 36,2% da população total do país, concentrada em polos urbanos.

A afirmação de Ribeiro (1995), de que a industrialização e a urbanização são processos complementares, fortalece-se a partir dos dados anteriormente apresentados. A necessidade de mão de obra nas fábricas ampliou de forma exponencial o êxodo rural. Vale ressaltar que, para esse mesmo autor, outros fatores contribuíram de forma relevante para o êxodo. O monopólio das terras e as suas consequências (violência, fome e miséria) levou uma parcela significativa das pessoas desalentadas do campo a procurar nas cidades, oportunidades de trabalho e melhores condições de vida.

O Brasil, segundo Santos (2018), por muitos séculos era caracterizado pela falta de unidade entre as suas regiões. Cada região era comandada a partir dos interesses das oligarquias locais, sem qualquer preocupação com projetos regionais de desenvolvimento socioeconômico, nem com a integração nacional. A partir da segunda metade do século XIX, ocorreu uma ruptura relativa desse quadro, que se tornou mais incisiva a partir dos anos de 1930 com o projeto de ampla reforma administrativa implementada na Era Vargas. Segundo Draibe (2006), avançou, naquele período, a formação de um modelo de Estado Nacional, centralizado, com forte participação estatal e de caráter desenvolvimentista. O Estado varguista criou várias instituições, empresas públicas e projetos de desenvolvimento que tinham como propósito construir as condições para fortalecer a industrialização como a principal estratégia de desenvolvimento econômico. Pela interiorização de ações foi desenvolvido um sistema de comunicação nacional e um plano de obras públicas responsável por viabilizar o sistema de transporte que interligou as regiões. Essas ações auxiliaram no fortalecimento do projeto de industrialização que, por sua vez, influenciou na ampliação e diversificação da urbanização em todo o território nacional. Com isso, é possível observar um incremento significativo na população urbana brasileira que perpassa a Era Vargas e se estende durante as próximas décadas.

Corroborando com a afirmação logo acima, para Santos (2018), a população total do país quase que triplicou entre 1940 e 1980, saltando de mais de 41 milhões para mais de 119 milhões, respectivamente. No mesmo período, a população urbana saltou de 26,35% da população total para 68,86%. Na década posterior, entre 1980 e 1991, avançou ainda mais a concentração da população do país nas cidades, com 77,73% da população total vivendo em áreas urbanas. O crescimento da população urbana nesse período, que vai dos anos de 1940 a 1991, é exponencial. Além das causas já apresentadas anteriormente, em que se destacam a concentração das terras rurais e dos meios de produção agrícola nas mãos de uma elite agrária exportadora e o forte êxodo rural causado pela situação de miséria e violência imposta às camadas populares do campo, o país experimentou a partir dos anos de 1960, segundo Guerra, Pochmann e Silva (2020), o auge da sua industrialização, o que tornou as cidades mais atrativas devido às ofertas de trabalho, de serviços e de bens necessários para a sobrevivência das pessoas. Adiciona-se aos fatores acima, o “forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização” (SANTOS, 2018, p. 33).

O Brasil passou por momentos diferentes no seu processo de industrialização desde que essa foi transformada na principal ação desenvolvimentista do governo de Getúlio Vargas, a partir de 1930. Mesmo com a oposição de parte das elites econômicas, que insistiam na continuidade do modelo agrário exportador para a economia do país, atendendo de forma subserviente aos interesses do capital internacional, o processo de industrialização se tornou um caminho sem volta, extremamente necessário para o desenvolvimento econômico, superando, em certa medida, as ações contrárias e as fragilidades e debilidades de alguns governos no âmbito federal.

Por se tornar imprescindível para o desenvolvimento econômico do país, o processo de industrialização foi continuado pelos governos que sucederam Getúlio Vargas. Cada governo agiu, a seu modo, gerando momentos de significativos avanços em alguns e momentos de estagnação e retrocessos em outros. Esses momentos diversos refletiram diretamente no processo de urbanização, acelerando a concentração da população nas cidades ao mesmo tempo em que causaram e intensificaram graves problemas urbanos. Como a industrialização tinha como objetivo principal o desenvolvimento econômico do país, os graves problemas urbanos, que se avolumaram e se espalharam pelas cidades das mais diferentes regiões foram ignorados e/ou negligenciados, gerando o caos urbano que veremos mais à frente.

Segundo Bastos e Fonseca (2012), após a Era Vargas, o país viveu uma fase de estagnação econômica durante o governo Dutra. Com a volta de Getúlio Vargas ao poder, agora pelo voto popular, ocorreu uma tentativa de retorno ao projeto desenvolvimentista anterior, mas devido à forte oposição interna, impulsionada pela interferência externa do governo estadunidense, interessado em manter o controle sobre a economia brasileira, as intenções de desenvolvimento nacional foram frustradas.

O governo Juscelino Kubitschek, de 1956-1960, é considerado por Kon (1994), como o período em que se põe em prática o primeiro plano com algum sentido estratégico para o país. O Plano de Metas formado por 31 metas, incluindo, entre elas, a construção de Brasília, buscava o desenvolvimento de cinco setores importantes (energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação), almejando, entre outros objetivos, o desenvolvimento regional e a integração nacional. As ações do Plano de Metas aceleram o processo de urbanização, pela necessidade de ampliar a produção e o consumo de bens e serviços produzidos pela estratégia de desenvolvimento.

Segundo Bastos (2014), no final do governo Juscelino Kubitschek era evidente o agravamento de dificuldades econômicas. Essas dificuldades se tornaram insustentáveis durante o período do governo de Jânio Quadros, devido ao esfriamento do setor industrial, ocasionado pelo abandono do Plano de Metas e pela ausência de um plano que o substituísse. A redução brusca de demandas deixou o parque industrial brasileiro parcialmente ocioso, o que gerou uma forte estagnação econômica, responsável por agravar os altos índices de desigualdades sociais herdadas do governo JK e de governos anteriores. As crises econômica, política e social culminaram na renúncia do Presidente.

Com a renúncia, assumiu a Presidência do país João Goulart, com propostas mais progressistas e forte ligação com o trabalhismo de Getúlio Vargas, claro que com as suas peculiaridades. A posse de um político com características progressistas em um momento de crise da economia nacional, acendeu o estopim para a pressão popular conduzida pelos movimentos sociais, que clamavam por reformas de base, em que a Reforma Agrária e a duplicação do salário mínimo eram fortemente defendidas. Em outro polo, as elites econômicas atrasadas e conservadoras combatiam fortemente as propostas que ameaçam os seus interesses de dominação e exploração do povo para ampliar as suas riquezas. Juntaram-se as elites, as classes médias e os militares de baixa patente, que temiam perder *status* com a equiparação das suas rendas à renda dos trabalhadores “comuns”, caso se consolidasse a duplicação do salário mínimo.

O governo de João Goulart “ensaíou” pôr em prática as reformas de base pelo Plano Trienal, mas as fragilidades da economia nacional, juntamente com a sabotagem aos planos do governo realizada pelas elites nacionais, usando o parlamento, as forças armadas e as ferramentas de dominação ideológica (dentre elas a imprensa), construíram as condições, pelos falsos argumentos para o Golpe Militar de 1964, responsável por mergulhar o país em um período de ditadura sangrenta.

Durante todo o período de Ditadura Militar, o país vivencia um crescimento gigantesco em sua população urbana, com o crescimento “caótico” das cidades. Segundo Santos (2018), entre os anos de 1960 e 1980, a população urbana brasileira passa de 45,52% para 68,86%, respectivamente. Do mesmo modo, há um crescimento acelerado da população total no mesmo período, que segundo o IBGE era de, aproximadamente, 70,9 milhões em 1960 e ultrapassa os 121 milhões em 1980. Desse modo, a população urbana, que desde a década de 1970 já tinha ultrapassado a população rural, consolida o caráter urbano brasileiro, considerando uma forte importância do setor agrário exportador para a economia do país.

Como é possível observar, os governos que se sucederam desde Getúlio Vargas tinham como prioridade o desenvolvimento econômico do país, mas não se preocuparam com um projeto de sociedade capaz de realizar a inclusão social das camadas populares. O crescimento econômico conquistado se desenvolveu com excessiva concentração da renda, das terras e das demais riquezas; com uma perversa privação de direitos como: saúde, educação e moradia e com a exploração e opressão da classe trabalhadora. O urbano que surgiu dessa realidade é igualmente excludente e opressor.

Não é redundância lembrar que uma das causas da aceleração da concentração urbana foi a expulsão do campo de uma massa popular empobrecida, vitimada pela ação perversa das elites agrárias. Para Ribeiro (1995), a população advinda do campo, sem formação para o emprego urbano, sem renda e sem moradia digna, construiu bolsões de miséria por toda parte, fazendo surgir, dia após dia, novos locais de moradia sem condições estruturais de habitabilidade e cada vez mais distantes. Um país em que os governantes se preocupam apenas com os interesses econômicos das suas elites, não se preocupa com as injustiças existentes nas suas cidades, tornando-as centros de desigualdades, miséria e violência.

Voltando aos governos militares, ocorreu naquele período a mais clara expressão desta opção pelo desenvolvimento da economia com a negação de direitos para as camadas populares. O forte crescimento econômico (identificado na história como o “milagre econômico”) garantiu as condições para a realização dos Planos Nacionais de Desenvolvimento - PNDs, proporcionando a interiorização das estratégias desenvolvimentistas dos militares por todo o

país. Com isso, ampliou-se o processo de urbanização com altíssimos índices de desigualdades sociais.

Voltando às origens dos problemas urbanos, observa-se que ainda na Primeira República se originaram as primeiras favelas, criadas por iniciativa própria das camadas populares empobrecidas, como a única alternativa de moradia, devido à inexistência de uma política de habitação que atendesse às suas necessidades. Essas favelas eram inicialmente o aglomerado de pessoas libertas da escravidão, vivendo em condições de miséria, em habitações insalubres, totalmente desprovidas de infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos que garantissem o mínimo de qualidade de vida. Com a aceleração da concentração urbana e o crescimento desordenado das cidades, ampliou-se o déficit habitacional, transformando a formação de favelas em uma triste regra de acomodação das populações de menor renda. Outro aspecto do urbano gerado foi a segregação espacial e ambiental, responsável por ampliar a miséria e a violência urbana. O caos urbano instalado a partir dessa realidade, causou insatisfações das camadas despossuídas dos seus direitos, gerando conflitos que foram enfrentados com violência e com medidas paliativas pelo Estado.

Segundo Cardoso e Aragão (2013) e Cariello Filho (2011), o governo militar de Castelo Branco, buscando apresentar soluções para os problemas urbanos existentes, criou o Sistema Nacional de Habitação - SNH e como executor dessa política, criou o Banco Nacional de Habitação - BNH, utilizando recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços - FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE. Os recursos do FGTS, administrados pelo BNH, eram destinados, em tese, à construção de habitações para a população de baixa renda e para saneamento ambiental, enquanto os recursos do SBPE foram utilizados para financiar habitações para os setores de renda média.

A criação do Sistema Nacional de Habitação e do Banco Nacional de Habitação - BNH foi importante para alavancar a construção de habitações e obras de infraestrutura urbana, usando os recursos dos próprios trabalhadores (o FGTS). É claro que, como todas as outras ações dos governos militares, mais uma vez as classes populares foram excluídas dos benefícios do Estado. Além de manter o domínio das elites econômicas sobre a propriedade das terras rurais e urbanas, as habitações construídas atendiam à classe média e às classes superiores, que também se beneficiavam com os projetos de construção e venda de insumos. Os trabalhadores de renda baixa, subempregados e desempregados estavam fora da estratégia de habitação e urbanização.

Tanto o Plano de Metas do governo JK, como os Planos Nacionais de Desenvolvimento dos governos militares eram excludentes e atendiam apenas aos interesses das classes

economicamente superiores da sociedade brasileira, afastando do desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, do desenvolvimento urbano, as classes populares. Com isso, a urbanização crescente no país se desenvolve ampliando as desigualdades sociais, a miséria e a violência urbana, gerando a urbanização caótica que é claramente “externada” por Ribeiro (1995) e Santos (2018).

Segundo Cardoso e Aragão (2013), a política habitacional dos militares fracassou devido à insustentável inadimplência causada pela política recessiva e pela alta inflação. Adicionam-se às causas do fracasso, os indícios de corrupção e o modelo excludente das camadas populares. Com o fim do período de ditadura militar e o fim do BNH, várias tentativas de implantação de um programa habitacional no país fracassaram, sem atender às necessidades das classes mais baixas, que continuaram se aglomerando em locais impróprios para habitação e em moradias também inapropriadas.

1.2 Política urbana a partir da Constituição Federal de 1988

Segundo Carvalho e Rossbach (2010), a unificação das lutas do movimento social urbano, pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, conquistou na Constituição Federal de 1988 um avanço significativo em busca da democratização das cidades, ao incutir nesta, através do Artigo 182, a função social da cidade e da propriedade urbana e a obrigatoriedade do planejamento urbano, pela elaboração de um Plano Diretor para as cidades com população com mais de 20 mil habitantes. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) também delegou aos municípios a responsabilidade pela política urbana, buscando romper com as imposições arbitrárias e centralizadoras do período de Ditadura Militar.

As responsabilidades foram delegadas sem colocar à disposição dos municípios os recursos necessários para a elaboração e execução de um planejamento urbano capaz de desenvolver as cidades com cidadania. Com a ausência de recursos próprios nos orçamentos municipais e a indisponibilidade de recursos diretos e/ou financiamentos baratos oferecidos pelo Governo Federal, pouquíssimas novas habitações foram construídas e pouco se avançou no melhoramento das cidades para torná-las inclusivas e supressoras das desigualdades sociais.

Foi também com a luta organizada do Movimento Nacional de Reforma Urbana, pela manutenção da pressão sobre o Estado, que em 2001 se conseguiu regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, com a aprovação do Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001, criando as bases jurídicas que impõem limitações ao direito de propriedade e

construindo os mecanismos de participação social e planejamento urbano inclusivo, mesmo que na prática ainda haja um grande caminho a ser percorrido.

Cardoso e Aragão (2013) relatam que durante o período dos governos de Fernando Henrique Cardoso, de 1994 a 2002, ocorreram várias crises financeiras internacionais causadoras de consequências negativas na economia do país. Em busca de apresentar respostas aos problemas econômicos internos, o governo optou em mergulhar o país no neoliberalismo, impondo a austeridade fiscal como prioridade. Essa opção causou vários danos ao país, dificultando, por exemplo, o acesso de estados e municípios aos programas de construção de moradias elaborados pelo próprio governo.

Os autores relatam, ainda, que o governo FHC utilizou até o ano de 1997 o Programa Pró Moradia, substituindo-o a partir daquele ano pelo Programa de Arrendamento Residencial - PAR. Em ambos os casos, as camadas populares (por mais que aparecessem oficialmente como beneficiárias desses programas) foram mais uma vez excluídas, sobrando para essas: as ocupações ilegais; a autoconstrução, ou na melhor das hipóteses, os conjuntos habitacionais segregados, distantes dos centros urbanos, no qual se concentram os empregos e os serviços públicos e particulares. A segregação espacial e a autoconstrução de habitações precárias são identificadas por Maricato (1996 e 2006) como práticas históricas do urbano brasileiro. A segregação é responsável pelo distanciamento entre as pessoas dos serviços e bens necessários para a sobrevivência humana, encarecendo e dificultando o acesso a isso, o que amplia as desigualdades sociais.

Foi com essa realidade urbana repleta de problemas e de desafios que o Brasil iniciou a sua jornada no século XXI. Destaca-se, também, no início do século, o altíssimo crescimento de sua população quando comparada com o início do século anterior e a elevada taxa de urbanização. Segundo o IBGE, a população total do país no censo demográfico de 2000, era de 169,5 milhões de pessoas, com 81,2% desse montante concentradas nas cidades. Os graves problemas sociais urbanos, recrudesceram às lutas dos movimentos sociais por moradia, mobilidade urbana, dentre outras pautas que lhes garantissem o direito à cidade e a cidadania. A organização social com forte pressão popular constitui fatores que contribuíram para os avanços conquistados nos governos Lula e Dilma, como veremos a seguir.

No ano 2003, assumiu a Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, o primeiro presidente oriundo das camadas populares, forjado na luta do movimento sindical em defesa da classe trabalhadora. Retirante, fugido da miséria imposta pela seca ao sertão nordestino, foi para São Paulo, em que pouco conseguiu de educação formal, tornando-se torneiro mecânico e, a partir daí, o líder de um dos mais importantes sindicatos da América Latina, o Sindicato dos

Metalúrgicos do ABC paulista. Devido à sua performance como sindicalista, consolidou-se como o grande líder da esquerda do país e um dos maiores líderes da esquerda mundial, após chegar à Presidência da República.

Cardoso e Aragão (2013) apresentam um apanhado de leis, políticas e programas implementados durante um período de aproximadamente 12 anos dos governos de Lula e Dilma, em que é possível identificar avanços importantes para a urbanização das cidades brasileiras, com inclusão de pessoas, democratização dos espaços de tomada de decisão e a garantia dos direitos à cidade para todos. Abaixo são apresentados alguns exemplos que confirmam essa afirmação:

- a) No primeiro ano do seu governo, Lula criou o Ministério das Cidades, concretizando uma reivindicação antiga do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU, aglutinador das lutas e sonhos do movimento social urbano, técnicos, acadêmicos e instituições defensoras de uma urbanização democrática e incluyente. O Projeto Moradia, elaborado pelo FNRU, foi a proposta inicial da política de habitação do governo Lula, do qual pode se destacar as seguintes proposições, dentre outras, que foram paulatinamente colocadas em práticas: i) a criação do Sistema Nacional de Habitação; ii) a gestão democrática da política habitacional e urbana; iii) a aprovação do Fundo Nacional de Habitação, proposto em 1991 pelo movimento social urbano por um Projeto de Lei de Iniciativa Popular e iv) a concentração do FGTS para financiar habitações para as camadas populares;
- b) Ainda em 2003, o Ministério das Cidades convocou a Primeira Conferência Nacional das Cidades, antecedida de fases municipais, regionais e estaduais. Esta conferência aprovou as bases da política urbana do governo e propôs a criação do Conselho Nacional das Cidades, posto em funcionamento no ano de 2004;
- c) Em 2004, o governo editou a MP 252, tomando medidas importantíssimas, pelas renúncias fiscais e construção de mecanismos legais que garantiam segurança para os investidores do setor imobiliário, por reduzir riscos de prejuízos. As mudanças no FGTS também foram importantes por reduzir os custos de financiamentos, beneficiando os setores de baixa renda. Nesse mesmo ano, o governo criou o programa de crédito solidário, voltado à aquisição e/ou à construção de novas habitações, conclusão e/ou reforma de moradias para a população de baixa renda, organizada em cooperativas e associações;
- d) No ano de 2005, pela Lei Federal 11.124/2005, foi criado o Fundo Nacional de habitação de Interesse Social - FNHIS, objetivando centralizar e gerenciar os recursos

destinados à implementação das políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. Essa mesma lei instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, responsável por compatibilizar e integrar as políticas habitacionais federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, tendo como objetivo principal proporcionar o acesso à população de menor renda, à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

e) O bom desempenho da economia neste período (impulsionado por ações que garantiram o desenvolvimento do país com inclusão social, como: a política de transferência de renda para famílias em situação de pobreza extrema - Programa Bolsa Família e a política de aumento real do salário mínimo), proporcionou a ascensão de classe para milhões de brasileiros, a partir de então incluídos pelo setor imobiliário como possíveis consumidores;

f) O crescimento econômico ofereceu também as condições para ampliação dos investimentos em diferentes áreas consideradas prioritárias pelo governo e juntamente com a redução dos juros, fornecem as condições favoráveis para o desenvolvimento da Política Nacional de Habitação;

g) Em 2007, início do segundo mandato do Presidente Lula, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, com o objetivo de ampliar investimentos em infraestrutura por todo o país, fortalecendo ainda mais a economia nacional. O PAC foi providencial para o país em 2008, por se transformar em um mecanismo de enfrentamento da crise econômica mundial gerada na maior economia capitalista do Planeta, a economia estadunidense;

h) Em 2009, o governo anunciou o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, com o propósito de atender famílias com renda de até 10 salários mínimos. A meta do programa era garantir, em curto prazo, moradias para um milhão de famílias, distribuídas nas três faixas de renda apresentadas a seguir: i) 400 mil unidades para renda até 3 salários mínimos; ii) 400 mil unidades para famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos; e iii) 200 mil unidades para famílias entre seis e dez salários mínimos. Os recursos do PMCMV foram distribuídos a partir da estimativa do déficit habitacional levantado em cada Estado da Federação;

i) Em 2011, primeiro ano do governo de Dilma Rousseff, foi lançado o PMCMV 2, com a alocação de novos recursos e ajustes nas ações motivadas pelas críticas feitas principalmente pelo movimento social, insatisfeito com a priorização do mercado imobiliário em detrimento de ações garantidoras da política habitacional e urbana por

eles defendidas. Mesmo com as críticas, o movimento social avaliou positivamente o PMCMV, por ter verdadeiramente contemplado pela primeira vez na história do país a população de menor renda, com a construção de unidades habitacionais dignas e construídas em áreas dignamente urbanizadas;

É importante destacar, também, a elaboração de algumas leis e normativas que fortaleceram o planejamento urbano, dando sentido mais democrático e cidadão à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a saber:

- a) Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei Federal 11.445 de 05 de janeiro de 2007, visando a universalização do saneamento básico no país;
- b) A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal 12.305/2010, com o objetivo de garantir a qualidade ambiental, é capaz de auxiliar na promoção da saúde pública;
- c) Lei Federal nº 12.587 de 2012, que instituiu as diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana, com o objetivo de garantir o acesso universal à cidade, integrando os diferentes modos de transporte, melhorando a acessibilidade e a mobilidade de pessoas e cargas nos municípios brasileiros;
- d) As Resoluções nº 25 e 34 do Conselho das Cidades se tornaram instrumentos importantes para melhorar a qualidade do planejamento urbano das cidades brasileiras, por disporem sobre a participação popular na elaboração e recomendar o conteúdo mínimo dos Planos Diretores das Cidades a serem elaborados ou atualizados.

Além das ações em prol de uma política de desenvolvimento urbano incluyente e democrática, os governos de Lula (2003-2010) e os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), realizaram uma série de outras políticas e programas responsáveis por reduzir a histórica e crônica desigualdade social existente no país. Lula conduziu o país para um bom momento da sua economia, fazendo-o voltar a crescer. Segundo Zerbielli (2016), entre 2003 e 2007 o PIB cresceu em média 4,2% a.a. e no período de 2007 a 2010, mesmo com a crise econômica mundial de 2008, cresceu em média 5,0% a.a. Esse bom momento econômico foi aproveitado para realizar ações em busca de melhorar a vida da população brasileira.

As atitudes progressistas dos governos de Lula e Dilma, das quais destacaremos alguns resultados a seguir, conduziram o país para um caminho que garantiria melhor qualidade de vida para a população, proporcionando oportunidades, nunca vistas, às camadas populares. Segundo Mercadante e Zero (2018), o salário mínimo cresceu 77% em doze anos; 23 milhões

de empregos formais foram gerados; em 2015, o bolsa família beneficiava 13,9 milhões de famílias, além do incremento de mais 8,1 milhões de crianças retiradas da miséria pelo Programa Brasil Carinhoso; o Benefício de Prestação Continuada (BPC) garantiu renda para cidadãs e cidadãos que não eram beneficiários do sistema previdenciário. Com essas medidas, 36 milhões de brasileiros saíram da pobreza extrema, resultando em 42 milhões que ascenderam socialmente e, para coroar esses resultados, o país saiu do Mapa da Fome da ONU/FAO.

Mercadante e Zero (2018) apresentam as grandes transformações realizadas nos sistemas públicos de saúde e educação, como verdadeiros instrumentos de inclusão e justiça social. A seguir são destacadas algumas ações que acreditamos ser importantes, mesmo correndo o risco de deixar de fora muitas outras não menos importantes.

Na educação, os governos de Lula e Dilma criaram o FUNDEB e extinguiram a Desvinculação da Receita da União - DRU, aumentando em 206% os recursos para essa área; ampliaram em 84,7% a oferta de vagas na Educação Infantil; com o Programa Brasil Carinhoso, nos governos de Dilma, foram construídas 2.940 novas creches em todo o Brasil até 2015 e mais 2.093 ficaram em andamento, com recursos assegurados; o Programa Nacional de Formação de Professores e a lei do piso salarial buscaram valorizar os profissionais da área; o PRONATEC ampliou a oferta de Educação Técnica e Profissionalizante para 9,4 milhões de participantes; na Educação Superior houve um salto de 3,4 milhões de vagas em 2002 para 8 milhões de vagas em 2015. As mudanças no ENEM, a partir de 2009, democratizaram e ampliaram o acesso ao Ensino Superior com o Sisu, o ProUNI, o FIES, o SisuTec e o Ciências sem Fronteiras.

Na área de saúde, as políticas de fortalecimento e ampliação do acesso ao SUS, garantiram a ampliação de 222% nos recursos para a atenção básica até o ano de 2015; a construção de 15.720 novas Unidades Básicas de Saúde - UBS até 2016; a interiorização de 18.240 médicos, em 4.058 municípios do país, pelo Programa Mais Médico; a distribuição gratuita e/ou com significativos descontos de remédios essenciais; a criação do Serviço Móvel de Urgência - SAMU, garantindo a cobertura de 70% da população em 2015 e o aumento do orçamento da saúde de 30 bilhões em 2003 para 105 bilhões em 2015.

Como dito antes, a concentração acelerada e desordenada da população criou uma urbanização caótica, principalmente, nas grandes e médias cidades e agravou os problemas nas cidades pequenas. As ações dos governos de Lula e Dilma foram de extrema importância para apresentar a possibilidade de desenvolvimento das cidades, com inclusão social. Por um certo período, as camadas de menor renda e as excluídas experimentaram a diminuição das desigualdades sociais, a partir do acesso real aos direitos de: moradia, renda mínima, melhor

atendimento de saúde, mais oportunidades de educação e formação profissional, empregos, melhores salários, dentre outros aspectos. Esses avanços, se consolidados, teriam transformado as cidades em espaços mais humanos, democráticos e justos.

As ações positivas dos governos Lula e Dilma se estenderam (mesmo com algumas dificuldades, principalmente as causadas pelas consequências da crise econômica de 2008), até o final do primeiro mandato de Dilma em 2014. Após o resultado das eleições de 2014, as elites econômicas, por não aceitarem o resultado das eleições, iniciaram uma série de ações que agravaram a crise econômica e instalaram uma crise política, que tinha como propósito criar as condições para tomar o poder por um golpe à soberania popular, consolidado (o golpe) em 2016. O Parlamento brasileiro foi o principal protagonista do golpe, desenvolvendo uma série de ações de sabotagem às tentativas do governo Dilma de ajustar as contas públicas. A imprensa de propriedade das elites econômicas massificou uma narrativa de corrupção generalizada no governo e de incapacidade administrativa e política da Presidente da República, acusando-a de um crime de responsabilidade não tipificado na legislação nacional, criando, assim, as condições favoráveis para tomar de assalto o mandato de uma presidente legitimamente eleita. Um processo de *impeachment*, construído com a aparência de legalidade, foi a estratégia perversa das elites brasileiras para pôr fim a um período de desenvolvimento com ações incipientes de justiça social.

Os avanços foram importantes, mas insuficientes (pelo tempo e pelas limitações) para superar as deficiências e caos instalado durante séculos de exploração, concentração da riqueza e exclusão e, para consolidar um modelo de desenvolvimento urbano, que transformasse e construísse cidades garantidoras de cidadania para toda a população. A ruptura com as ações positivas dos governos Lula e Dilma ocasionaram estagnação retrocessos. O governo Temer intensificou a agenda neoliberal, com a sua “Ponte para o Futuro”, reduzindo a liberação de recursos, paralisando programas importantes como o PMCMV e obras do PAC, necessários para democratizar o acesso à infraestrutura urbana garantidoras de mobilidade, acessibilidade e saneamento básico para as camadas populares de renda menor.

Durante esse período, ampliou-se o índice de concentração urbana no país. Segundo o IBGE/PNAD 2015, cerca de 85% da sua população estava concentrada nas cidades até o ano de 2015. No final da segunda década, Guerra; Pochmann e Silva (2020) estimam que mais de 90% da população se encontra concentrada nas 5.570 cidades espalhadas por todo o território nacional.

Nesse contexto de avanço das forças conservadoras e de concentração da população nas cidades, agravaram-se muitos problemas urbanos historicamente acumulados, principalmente

após a posse do governo de extrema direita, comandado por Jair Bolsonaro, responsável por paralisar os avanços sociais e econômicos e por destruir as estruturas e programas, que efetivavam a política urbana no país, abandonando as cidades brasileiras à própria sorte, como é possível observar em Santos Junior; Diniz e Saule Junior (2020).

1.3 O caos urbano: as suas origens e a sua face atual

As cidades brasileiras foram construídas desde as suas origens para atender aos interesses das elites dominantes e das camadas ricas, formadas originalmente, segundo Ribeiro (1995), pelo clero, servidores públicos civis e militares de alto escalão e alguns comerciantes, todos atrelados à classe superior. A lógica oligárquica orientada pelo patrimonialismo e o clientelismo transformaram as cidades em espaços excludentes, disseminadores das desigualdades, produtores da pobreza extrema, da opressão e da violência.

A dinâmica de concentração das terras rurais foi reproduzida na formação das vilas e cidades, impondo a concentração das terras urbanas nas mãos das mesmas camadas abastadas. Essa dinâmica excluiu da posse da terra as camadas populares, formada por pessoas africanas e seus descendentes afro-brasileiros escravizados, por brancos, índios e miscigenados pobres. Com a questionável abolição da escravidão, uma nova ação perversa das elites e os seus agregados, adiciona mais um injusto fardo a ser carregado pela população negra. Somando a já existente exclusão da posse da terra, essas populações foram excluídas das ocupações remuneradas no campo, ofertadas aos imigrantes europeus, por sua vez também, em grande medida, explorados e subjugados às condições precárias de trabalho.

Para fugir da situação de miséria no campo, as cidades se tornaram o principal refúgio para os desalentados, impulsionando uma ocupação acelerada e desordenada dos espaços urbanos, criando aglomerados pobres e periféricos, na maioria das vezes instalados em áreas impróprias para habitação, erguidas pela autoconstrução de moradias precárias, desprovidas de infraestrutura e equipamentos públicos, geradores de cidadania.

As cidades formadas com essas características excludentes são fruto do período de hegemonia da economia agrário exportadora, muito concentradora das terras e das riquezas e brutalmente exploradora e opressora das camadas populares. Guerra; Pochmann e Silva (2020) conceituam a sociedade formada durante esse período como “sociedade agrária” e o urbano surgido a partir dessa sociedade, são por eles conceituados como cidades agrárias.

As cidades agrárias surgiram e se desenvolveram durante um longo período de mais de 400 anos, iniciado com a chegada dos portugueses em 1500, avançando até o fim da Primeira

República em 1930. A urbanização excludente se agravou fortemente com as reformas urbana e higienista ocorridas na Primeira República, influenciadas pelas reformas ocorridas na Europa, com o propósito de embelezar as cidades e esconder a pobreza urbana, afastando as parcelas empobrecidas da população, das regiões centrais de interesse do capital para regiões distantes do urbano rico e estruturado. Com isso se desenvolveu mais uma mazela urbana, que é a segregação socioespacial.

Maricato (1996) identifica a segregação espacial e ambiental como uma das faces mais importantes da exclusão social. Seria melhor chamá-la de uma das faces mais perversas, por concentrar camadas populares empobrecidas em determinadas regiões precárias, sem ou quase nada de infraestrutura urbana, de equipamentos e de serviços públicos geradores de cidadania, forçando o aumento do custo para ter acesso aos locais de trabalho, bens e serviços, o que implicou uma maior pressão sobre a baixa renda e, conseqüentemente, inviabilizou a possibilidade de ter condições de vida com dignidade. Os bens e serviços se tornam mais caros por dois motivos: a) o distanciamento dos centros onde estes estão concentrados impõe um custo adicional com transporte caro e precário, além de ocupar um tempo precioso que poderia ser utilizado para outras atividades e b) quando esses são oferecidos nas regiões segregadas, são mais caros, incompletos e ineficientes.

A partir de 1930 se inicia, segundo Guerra; Pochmann e Silva (2020), a fase de transição da sociedade agrária para a sociedade industrial. Essa fase, segundo os autores, dura de 1930 a 1950, embalada pelas transformações econômicas, administrativas e sociais, implementadas na Era Vargas, que defendia a industrialização como modelo de desenvolvimento econômico e de modernização do país. Vargas lançou as bases de todo o processo de industrialização, sem realizar mudanças significativas nos índices de desigualdades sociais, de concentração de renda e de riquezas, mantendo como dominante a lógica atrasada das oligarquias patrimonialistas indutoras da exploração e da dominação das camadas populares empobrecidas.

As cidades industriais se tornaram hegemônicas no país. Em que pese a maioria das cidades brasileiras serem desprovidas de indústrias, essas se reorganizaram e se formaram (as novas) com as características dominantes do modelo urbano industrial. A segregação socioespacial; a concentração da renda e das riquezas; a precariedade da infraestrutura urbana, dos equipamentos e dos serviços públicos; o déficit habitacional e a precariedade das moradias das camadas de renda menor; o desemprego e o subemprego, bem como o aumento assustador da violência urbana atualmente fora de controle, foram características negativas herdadas das cidades agrárias que se agravaram nas cidades industriais.

O Brasil faz parte da lista dos países periféricos, que iniciou o seu processo de industrialização tardiamente e com concepções atrasadas, por um capitalismo dependente e malformado. Isso ocorreu tardiamente, por ter iniciado o processo de industrialização somente no século XX. As concepções atrasadas são reflexo dos quase 400 anos de escravidão que enraizaram uma cultura de dominação, exploração e repressão às camadas populares, alimentada pelos vícios patrimonialistas das oligarquias regionais. Essa junção do atraso temporal com o atraso sociocultural impediu a realização de reformas estruturais (agrária e urbana) e impôs um desenvolvimento econômico com altíssimo nível de desigualdades e injustiças sociais.

O aumento acelerado da população urbana no país entre os anos de 1950 e 1980, saindo de 36,16% para 68,86% da população total (SANTOS, 2018), agrava ainda mais a situação caótica das cidades desenvolvidas a partir da lógica da sociedade industrial, consolidando um urbano muito excludente e violento para as camadas populares de menor renda, em contraste com espaços modernos, seguros, ambientalmente estruturados, com equipamentos e serviços de alta qualidade para atender as camadas de maior renda e as elites. As cidades industriais recrudescem as suas mazelas a partir de 1980, sofrendo os efeitos negativos da onda neoliberal, que passou a comandar as principais economias do Mundo e dos sucessivos planos econômicos fracassados, implantados no país após a redemocratização, que objetivavam principalmente combater a altíssima inflação e estabilizar a economia. Os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foram os signatários da onda neoliberal globalizante, responsáveis por conduzir as ações do Estado brasileiro para atender os interesses do capital internacional e das elites nacionais, inviabilizando propostas de desenvolvimento soberano e cidadão para o país. A necessidade vital para o neoliberalismo de impor o Estado mínimo fragilizou ainda mais as bases do Estado Nacional com as políticas de austeridade fiscal, as privatizações, o sucateamento dos serviços públicos, a destruição de direitos sociais e trabalhistas. A consequência foi o agravamento das deficiências das estruturas urbanas, a ampliação da extrema pobreza e o aumento incontrolável da violência urbana.

Na década de 1980, como consequência da reestruturação da economia mundial, implementada com o domínio das políticas neoliberais, avança um processo de desindustrialização em várias economias do Mundo. No Brasil, a desindustrialização é causada, segundo Cano (2017), pela situação crítica da economia nacional da década de 1980, aliada às reformas neoliberais adotadas por sucessivos governos nacionais na década de 1990, para atender os interesses do capital internacional. Guerra; Pochmann e Silva (2020) responsabilizam os ineficazes planos econômicos da década de 1980 e início da década de 1990

como um dos indutores do processo precoce da desindustrialização brasileira. Foi precoce por ser o Brasil um país de industrialização incompleta, o que privou a maioria da população de acessar possíveis benefícios sociais e materiais, que a industrialização poderia proporcionar.

Segundo Guerra; Pochmann e Silva (2020), a desindustrialização foi indutora do início da transição da sociedade industrial para a sociedade de serviços, sem abandonar o agronegócio, setor importante para a economia nacional. Como em outros momentos históricos a economia nacional foi regida, inicialmente, pelo setor agrário exportador, depois pelo setor industrial. No momento atual, é o setor de serviços o responsável pela maioria dos empregos e do PIB nacional. Em 2010, 66,4% dos empregos e 67,8% do PIB já eram originados nesse setor. Os mesmos autores estimam que, atualmente, 70% dos empregos estão concentrados no setor de serviços.

As cidades de serviços concentram, segundo Guerra; Pochmann e Silva (2020), em menos de 1% de todo o seu vasto território, 90% da população total do país, concentrando também as desigualdades sociais e econômicas. A precarização do emprego, a forte concentração de renda e a violência urbana em níveis alarmantes são características negativas, que se agravaram no urbano excludente e opressor desse modelo de cidades.

A violência urbana merece destaque como uma das características do caos urbano atual que mais tem preocupado e afligido a sociedade brasileira. Um dos resultados da miséria causada pela alta concentração de renda e das riquezas é a violência, injustamente imputada como uma característica das camadas empobrecidas. Na verdade, observando a análise de Kliksberg (2014), as pessoas extremamente empobrecidas não são violentas, mas são vítimas das injustiças e desigualdades geradoras de miséria, que por sua vez, gera as mais variadas manifestações e reações violentas existentes na sociedade, fortemente identificadas nas regiões de maior concentração da miséria urbana.

Na análise de Guerra; Pochmann e Silva (2020), existe uma “facção perigosa da classe inferior” envolvida no tráfico de drogas, assaltos, roubos, furtos, assassinatos, dentre outros, que é violentamente reprimida pelas forças policiais integrantes do aparelho repressivo do Estado, confinadas em presídios superlotados e segregadas em espaços urbanos violentos e de precária urbanização. Esse aparelho repressivo do Estado é, segundo Souza (2018), dominado pela classe dominante e usado constantemente para manter o controle sobre as ações das camadas populares, evitando que essas se rebellem e/ou obtenham êxito nas suas lutas contra as ações perversas dessa dita classe dominante. Com isso, a ação do Estado não se limita em combater as facções violentas, tornando-se uma ação generalizada, que atinge todas as camadas populares empobrecidas.

A falsa impressão de que o pobre é um ser violento, difundida pelas elites dominantes, tornou-se uma justificativa para a violência policial racista contra pretos e pobres. Para mostrar a veracidade desta última afirmação, os dados apresentados no Atlas da Violência 2020 evidenciam que 75,7% dos homicídios acontecidos em 2018 vitimaram pessoas classificadas pelo IBGE como pretos e pardos. Tão grave quanto essa notícia, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019 apresentou que 75,4% das mortes decorrentes de intervenções policiais vitimaram pessoas negras. Como resultado, as cidades, principalmente as maiores, vivem uma guerra urbana muito nociva à sociedade, responsável por vitimar, em grande medida, pessoas inocentes, gerando mais ações violentas e agravando ainda mais o caos urbano instalado.

Essa realidade caótica das cidades brasileiras gera insatisfação e reação de segmentos da sociedade, que organizados em movimentos sociais urbanos, encampam várias bandeiras de luta desde a década de 1950. As lutas ganharam musculatura com a criação do Movimento Nacional de Reforma Urbana e, com isso, garantiram alguns avanços legais e ações políticas garantidoras (mesmo que precário e parcialmente) de direitos. Uma dessas conquistas foi a obrigatoriedade de adicionar o Plano Diretor como um instrumento de planejamento da política urbana, buscando tornar as cidades democráticas e inclusivas.

1.4 O plano diretor no Brasil

Antes de falar a respeito do Plano Diretor no Brasil, vale lembrar que o Brasil não tem tradição em planejamento público. É possível destacar que: a) o patrimonialismo reinante no Estado brasileiro (com maior força até o início da década de 1930) usava todas as estruturas do Estado para atender exclusivamente aos interesses das elites agrário-exportadoras, não interessando ao modelo patrimonialista o planejamento das ações do Estado e b) as limitações técnicas da administração pública dificultaram a elaboração de planejamentos que atendessem as reais necessidades do país. Essas duas situações se transformaram em entraves à formação de uma cultura de planejamento público nacional. Uma das consequências dessa inexistência de tradição em planejamento público é a dificuldade de planejar as cidades brasileiras, o que contribuiu significativamente para o atual urbano caótico.

Para Belchior (1999), o planejamento governamental no Brasil surgiu nos anos 1930, após a tomada de poder pelo governo revolucionário de Getúlio Vargas, com o objetivo de ampliar as bases econômicas, a partir da industrialização, com forte intervenção do Estado. Para Kon (1994), ocorreu na década de 1940 (também época da Era Vargas), o início da organização da economia brasileira, sem a preocupação com um planejamento global, resumindo-se apenas

em um processo orçamentário. Essa autora aponta o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek como a primeira experiência global de planejamento brasileiro, por ter identificado setores, metas e objetivos que foram impulsionados com o propósito de eliminar pontos fracos que obstaculizavam o desenvolvimento do país. Já para Bernadoni (2010), a exigência de planejamento no Brasil pode ser identificada desde a obrigatoriedade de prever receitas e discriminar despesas, estatuída pela Lei 4.320 de 17 de março de 1964.

A primeira experiência de elaboração de um Plano Diretor no Brasil ocorre, segundo Santos Junior e Montandon (2011), com a elaboração do Plano Agache, no Rio de Janeiro, em 1930. Porém, a decisão de transformar o Plano Diretor em um instrumento importante para o planejamento das cidades brasileiras acontece somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, resultado, segundo Maricato (2006) e Maricato em Carvalho e Rossbach (2010), da união das forças e bandeiras de lutas do movimento social organizado, que pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana apresentaram uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, garantindo a inclusão na Constituição de um capítulo que dispõe sobre a política urbana (Capítulo II – Da política Urbana, formado pelos artigos 182 e 183).

No Artigo 182 foram instituídas a função social da cidade, a função social da propriedade e a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes, transformando-o em um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Foi também uma conquista do movimento social urbano a aprovação do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, responsável por regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, fornecendo a nova base jurídica da política urbana no país, dando fim ao argumento de falta de regulamentação utilizado pelos proprietários e especuladores urbanos e às decisões do Judiciário conservador que sempre atendiam aos interesses do capital imobiliário concentrador e explorador.

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, o movimento social encampou uma bandeira de luta emergente para aquele momento, sendo essa, a elaboração de Planos Diretores Participativos. Porém, segundo Carvalho e Rossbach (2010), a ideia da participação popular foi repelida pelas gestões municipais de matizes conservadoras, por argumentos tecnocráticos e autoritários que alegavam a falta de capacidade técnica da população para participar da elaboração dos planos. A resistência e o fortalecimento de estratégias de participação desenvolvidas pelos movimentos sociais foram importantes para garantir a participação. Em 2005, como resultado da perseverança na defesa da participação, o Conselho das Cidades, na sua resolução de nº 25, deu uma definição mais clara para o processo participativo.

Mesmo com todos os avanços, ainda na atualidade existe uma forte tendência à elaboração dos planejamentos públicos sem a participação popular, por metodologias conservadoras de vieses autoritário e tecnocrático, justificada pela mesma visão equivocada de que a população não é capaz de participar positivamente da construção e execução de leis e planos. Para Belchior (1999), essa visão tradicional é geradora de planejamentos ineficazes e incapazes de apresentar de soluções para as reais necessidades e os problemas existentes.

Segundo Santos Júnior e Montandon (2011) e Carvalho e Rossbach (2010), o Plano Diretor, definido como um instrumento de planejamento das cidades, recebe a partir do Estatuto da Cidade os instrumentos necessários para se tornar um verdadeiro mecanismo de democratização, visando garantir, sem exceção, o direito à cidade para toda a população. Esses instrumentos se bem utilizados, serão capazes de combater a concentração das terras urbanas, a especulação imobiliária e a segregação sócio espacial; garantir a regularização fundiária, a universalização do direito de propriedade e de moradia digna; pôr em prática a gestão democrática, fazendo da participação popular um mecanismo de construção coletiva e de legitimação das ações de desenvolvimento inclusivo e sustentável, capazes de efetivar o princípio da função social da cidade e da propriedade.

O sucesso dos Planos Diretores depende de todo o processo de elaboração, requerendo para tanto a utilização de métodos e técnicas capazes de identificar claramente os aspectos importantes da realidade local e harmonizar todos os instrumentos necessários para superar os problemas encontrados que impedem o desenvolvimento das cidades, de forma socialmente justa, economicamente viável e ecologicamente equilibrada. Os Planos Diretores elaborados usando uma metodologia tradicional, por uma equipe técnica que, na maioria das vezes, desconhece a realidade da cidade e que propositadamente mantém distância dos atores sociais ali existentes, mostram-se inviáveis na sua execução. Já os Planos Diretores construídos por uma metodologia participativa, que promovem desde a capacitação dos atores sociais envolvidos e a partir daí, a elaboração coletiva da melhor proposta possível, mostram-se exequíveis, eficientes e eficazes.

A partir das afirmações apresentadas no parágrafo anterior, é correto afirmar que o Plano Diretor não pode ser uma peça desconexa da realidade, dos anseios e das necessidades da sociedade local em que foi ou será elaborado. Ele precisa expressar fielmente e transformar positivamente esta realidade. Para tanto, é imprescindível que os instrumentos que o compõem sejam, em concordância com Santos Júnior e Montandon (2011), autoaplicáveis e efetivos, tendo bem definidas e identificadas as porções territoriais, a aplicabilidade de cada instrumento e o arcabouço legal complementar necessário para a sua execução. As leis próprias que

precisam ser criadas para regulamentar alguns instrumentos precisam ser também construídas democraticamente e sintonizadas com os dispositivos inseridos no Plano.

Santos Júnior e Montandon (2011) apresentam a informação de que em 2009, 87% dos municípios com mais de 20 mil habitantes declararam ter aprovado os seus planos. A imposição legal, a mobilização e persistência do movimento social na participação e efetivação dos planos, mas principalmente a estratégia do governo Lula de ampliar e fortalecer a prática do planejamento urbano, foram responsáveis por esse avanço significativo.

Cada Plano Diretor elaborado tem as suas especificidades, debilidades e avanços, que retratam a realidade social e política na qual está inserido. Se produzidos utilizando metodologias modernas, com a participação social, em gestões progressistas capazes de envolver todos os seguimentos da sociedade, além dos técnicos e agentes políticos capacitados, o resultado é um Plano Diretor qualificado e exequível. Se produzido a partir da visão tecnocrata e arbitrária, a partir de métodos conservadores, a tendência é que esses planos não sejam efetivos e apenas cumpram a exigência legal, ficando guardados e sem uso.

O Estatuto da Cidade, ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana brasileira, além de definir os instrumentos dessa política, aponta para a necessidade de elaboração de leis específicas que garantam a efetividade das diretrizes e metas definidas nos Planos Diretores, já que por si sós se mostram incapazes de detalhar e tornar exequíveis de forma eficiente todas as dimensões, mecanismos, instrumentos e ferramentas existentes no referido Estatuto. Outro aspecto relevante é a necessidade de revisar leis anteriores ao Plano Diretor, adequando-as rigorosamente ao que está definido no referido plano, garantindo a efetividade na sua execução.

Os planos setoriais foram definidos em leis federais específicas, orientando os municípios elaborá-los como instrumentos de planejamento urbano adicionais e imprescindíveis para a efetivação do Plano Diretor. O breve destaque a esses instrumentos dado a seguir, serve apenas de introdução ao aprofundamento posterior que será realizado no momento de análise do Plano Diretor do Município de Brasileia-AC, buscando identificar as principais dificuldades para a sua implementação.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social se tornou uma exigência para os municípios, a partir da lei Federal 11.124, de 16 de Junho de 2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS; instituiu os princípios e diretrizes a serem seguidos por todas as estruturas que compõem o sistema; definiu uma composição totalmente descentralizada e democrática, em que todos os entes federados

participam e são obrigados a formarem conselhos representativos dos diferentes seguimentos sociais.

O Artigo 12 da referida lei institui o dever dos municípios de apresentar um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, considerando as especificidades e demanda locais. No Parágrafo 2º do Art. 11, a lei submete a aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas à política de desenvolvimento urbano expressa no Plano Diretor, atendendo o que trata o Capítulo III do Estatuto da Cidade. Fica clara a importância do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social para a implementação efetiva do Plano Diretor.

Para buscar soluções para o grave déficit de saneamento básico no país, a Lei n. 11.445, de 05 de Janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico; impõe aos municípios a elaboração de um Plano Municipal de Saneamento Básico, compatível com os planos das bacias hidrográficas e com o Plano Diretor, bem como estabelece os princípios fundamentais, visando garantir, dentre tantos: a universalização do acesso, a qualidade a eficiência e a sustentabilidade econômica.

Os municípios com população inferior a 20 mil habitantes poderão, conforme o parágrafo 9º do Art. 19, elaborar planos de saneamento simplificados, com menor nível de detalhamento. Os demais municípios deverão se preocupar em elaborar os seus planos com o melhor nível de detalhamento possível, atentos com as diretrizes estabelecidas nos Planos Diretores, que devem, por sua vez, absorver as diretrizes, objetivos e princípios da política nacional de saneamento básico, garantindo, assim, a eficiência e a efetividade da sua execução.

A Lei Federal n. 12.587 de 03 de janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A lei delegou aos municípios a responsabilidade pela mobilidade urbana, definiu as responsabilidades de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e impôs no Art. 24, a obrigatoriedade aos municípios com mais de 20 mil habitantes de elaborarem em um período de até 3 anos após a sua promulgação, um Plano Municipal de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com seu Plano Diretor.

A lei em si é um grande avanço para enfrentar os problemas de mobilidade urbana no país, mas esbarra em entraves políticos e na pouca disponibilidade de recursos financeiros e técnicos para a sua implementação. O Governo Federal, centralizador da maior fatia das receitas de tributos, não garante a disponibilidade orçamentária necessária para que os municípios elaborem seus planos e os coloque em execução. Os municípios, com os seus orçamentos limitadíssimos, pouco conseguiram avançar, obrigando o Governo Federal a dilatar sucessivas vezes os prazos para a elaboração.

A Lei n. 14.000/2020 fixou os novos prazos para os municípios com mais 20 mil habitantes elaborarem seus planos, estipulando as datas da seguinte maneira: a) municípios com mais de 250 mil habitantes, prazo final para a elaboração - 12 de abril de 2022 e b) os municípios com até 250 mil habitantes - o prazo será até 12 de abril de 2023.

A busca de compreensão de aspectos históricos da urbanização brasileira realizada até aqui, auxiliará na construção do próximo passo deste trabalho, que é a compreensão da realidade urbana do município de Brasileia-AC, as suas semelhanças e especificidades sociais, econômicas e ambientais que influenciam no seu desenvolvimento. Só conhecendo a história do município, será possível analisar corretamente o planejamento urbano local.

CAPÍTULO II - A URBANIZAÇÃO LOCAL

2.1 Aspectos históricos da urbanização de Brasiléia - Acre

Para compreender a origem e a formação histórica da cidade de Brasileia, é necessário entender, inicialmente, como se originou o Estado do Acre, a importância da produção de borracha para a economia brasileira na época, a vinda dos nordestinos para a região e a luta para ser reconhecido como parte do território brasileiro.

Conforme relato histórico apresentado em IBGE/Cidades, o município de Brasileia se originou de um povoado formado no seringal Carmem, que posteriormente recebeu o nome de Vila Brasília. Segundo Campos (2004), o aumento do consumo mundial de borracha produzida na Amazônia impulsionou o deslocamento milhares de brasileiros, principalmente nordestinos, para a região. Esse fluxo migratório causou o assentamento de brasileiros em terras bolivianas, gerando conflitos entre bolivianos e brasileiros. O seringal Carmem, citado no início deste parágrafo, pelos tratados internacionais existentes na época, fazia parte das terras bolivianas exploradas por brasileiros.

Para evitar a perda do domínio da parte do seu território, o Governo boliviano organizou aduanas em pontos estratégicos, cobrando impostos sobre a produção de borracha e impondo regras para a utilização das suas terras. A ação legítima do governo boliviano desencadeou insurreições malsucedidas por parte dos brasileiros, comandadas pelos seringalistas locais, articuladas pelos barões da borracha situados em Belém e Manaus, insatisfeitos com a ação boliviana que feriam os seus interesses.

O povoado do seringal Carmem foi estrategicamente construído na margem esquerda do Rio Acre, em frente ao povoado boliviano denominado Puerto Bahia, atual município de Cobija, capital do Departamento de Pando, com o propósito de servir como entreposto comercial de apoio à exploração de borracha dos seringais do alto rio Acre. Do povoado se fazia a distribuição de produtos de primeira necessidade fornecidos pelos seringalistas aos seringueiros e concentrava a produção de borracha, enviada em embarcações para Manaus e Belém.

Segundo Costa (1998), após várias insurreições fracassadas, os brasileiros comandados por José Plácido de Castro¹ iniciaram em 06 de agosto de 1902 a chamada Revolução Acreana, travando várias batalhas que duraram até 24 de janeiro de 1903, quando, finalmente, o exército revolucionário conquistou com a força das armas a parte interessada do território boliviano, anexando-o ao território acreano e proclamando-o como Estado Independente do Acre. Plácido de Castro foi escolhido governador, pelos seus pares, devido à sua liderança e à sua capacidade de impor a ordem necessária que o momento requeria.

Como governador, iniciou rápida organização administrativa e prosseguiu com as ações de defesa do território conquistado. No entanto, o conflito não terminou. O governo boliviano deu início a uma contraofensiva militar fortemente organizada, que requereu uma ação imediata por parte do governo brasileiro (até então omissivo à situação vivida no Acre), para evitar um possível massacre dos brasileiros. Com o uso da sua diplomacia, o governo brasileiro conseguiu negociar um armistício, enquanto buscava uma solução pacífica e definitiva. Para anunciar o armistício, manter o controle e a segurança dos brasileiros, o governo brasileiro enviou um destacamento de seu exército comandado pelo general Olímpio da Silveira, com as instruções que de pronto foram respeitadas por Plácido de Castro.

O fim do conflito armado entre as forças acreanas e as forças bolivianas ocorreu somente em 17 de novembro de 1903, com a assinatura do tratado de Petrópolis, garantindo oficialmente a posse do território para o Brasil, a partir do pagamento de uma indenização de 2 milhões de libras esterlinas para a Bolívia e a construção da estrada de ferro Madeira Mamoré, que tinha como propósito facilitar o transporte da borracha boliviana para portos em rios amazônicos navegáveis, de onde seguiriam até o oceano Atlântico e deste para os mercados consumidores internacionais.

Em 1902, no ato de proclamação do Estado Independente do Acre e da escolha de Plácido de Castro para governador, ocorreu também a divisão do território acreano em duas

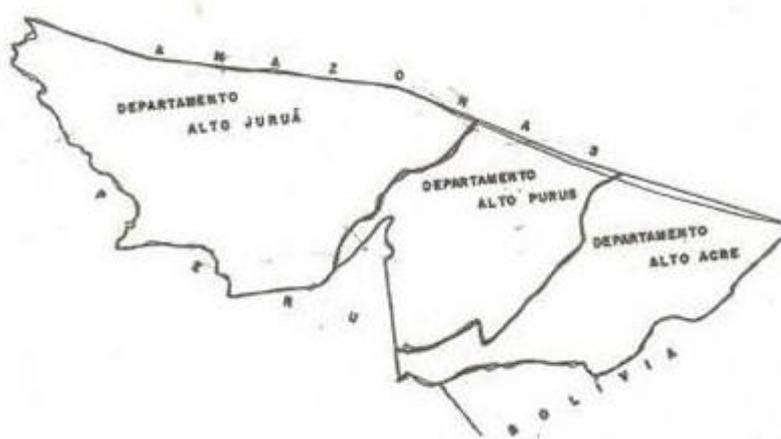
¹ Engenheiro Agrimensor, com experiência militar. Tornou-se comandante do exército revolucionário e por sua bravura e liderança, é considerado herói da Revolução Acreana e da Pátria.

partes: o Acre Setentrional e o Acre Meridional. O Acre Setentrional foi entregue em 1903, ao general Olímpio da Silveira, como forma de respeito às decisões do Governo Federal. O Acre Meridional ficou sobre o comando de Plácido de Castro, que fez de Xapuri a sede de seu governo. Devido a essa divisão, o Departamento do Alto Acre foi o único que teve inicialmente duas sedes administrativas originando dois municípios, Xapuri e Rio Branco.

Vale destacar a importância histórica de Xapuri, (escolhida como sede do Governo Meridional, após ter sido o palco da primeira batalha da revolução, com a tomada do Intendência boliviana), que se tornou um ponto estratégico para a organização e para a logística de guerra. Foi de Xapuri que se originou a Vila Brasília, como será descrito a seguir.

A partir da incorporação definitiva do território conquistado ao Brasil, o Governo Federal, pelo Decreto nº 5.188, de 07 de abril de 1904, dividiu o Acre em três departamentos administrativos, ignorando as orientações de quem vivia e conhecia as peculiaridades acreanas, mostrando “uma crônica ignorância oficial” (COSTA, 1998 p. 141). Os departamentos foram definidos seguindo a lógica das bacias hidrográficas dos grandes rios que banhavam o território acreano, ficando assim denominados: a) Departamento do Juruá, abrangia metade do território acreano; b) o Departamento do Purus e c) Departamento do Acre. Todos os departamentos eram administrados por um Prefeito nomeado pelo Presidente da República, responsável por conduzir os rumos do desenvolvimento local. Os prefeitos nomeados tinham poderes oficiais limitados pelo citado decreto, mas na verdade extrapolavam todos os limites impostos, agindo, segundo Costa (1998), como perversos ditadores, que concentravam nas suas mãos as funções dos poderes constituídos na frágil República.

Figura 1 - Divisão do território do Acre em 1904



Fonte: Souza (2008)

Como mais uma amostra do descaso de desrespeito do Governo Federal na época com o território conquistado, o Acre foi erroneamente oficializado como Território Federal, com total dependência política e administrativa e sem autonomia para escolher os seus dirigentes e o seu projeto de futuro.

Segundo o Anuário Estatístico do Brasil de 1950, o Acre tinha uma população de aproximadamente 92.379 habitantes em 1920; 79.768 habitantes em 1940 e 116.124 habitantes em 1950. Já a população do município de Brasileia, estimada no Recenseamento Geral de 1950, era de 8.010 habitantes. Vale destacar que os períodos de aumento da população coincidem com os períodos de crescimento da produção de borracha para atender à demanda mundial e os períodos de redução da população coincidem com os momentos de crise, pós início da produção dos seringais de cultivo da Malásia e pós Segunda Guerra, quando o mundo voltou a ter acesso à borracha da Malásia, bloqueada pela guerra.

Voltando à origem de Brasileia, o povoado do Seringal Carmem, palco de uma das batalhas da chamada revolução acreana foi oficialmente reconhecida como uma vila do município de Xapuri, denominada Vila Brasília em 1910. A sua importância estratégica deixou de ser apenas a de um entreposto comercial e passou a ser considerada também a sua localização estratégica para a segurança do território, o que acelerou a sua transformação em um polo de concentração de serviços públicos e privados, importantes para o desenvolvimento da região.

Em 1938, a vila Brasília foi elevada à categoria de município, pelo Decreto-lei 968, de 21 de dezembro de 1938. Por decisão do Governo Federal, em 1943, pelo Decreto 6.163 de 31 de dezembro de 1943, o nome do município é alterado, sendo chamado, a partir de então, de “Brasiléa”, atualmente grafado como Brasileia. Essa mudança ocorreu devido à decisão do governo federal de nominar como Brasília, a capital da República construída no planalto Central.

Brasileia se desenvolveu com as características de um município rural e manteve estas características durante quase todo o século XX. Na década de 1950, duas vilas foram criadas no município: a vila Epitácio Pessoa e a vila Assis Brasil. Os nomes de ambas as vilas homenageavam políticos brasileiros que se dedicaram na defesa do Acre. No ano de 1960 apenas 17,74% da população era urbana, formando uma pequena cidade na qual as edificações eram construídas em madeira de lei, utilizadas na sua maioria como residências para extrativistas e pequenos agricultores que, fugindo da miséria imposta aos seringais com a decadência da produção de borracha nativa, migraram para a área urbana em busca de melhores condições de vida. Nas poucas edificações em alvenaria existentes ou edificações em madeira de melhor padrão, instalavam-se alguns serviços públicos, comércios e as residências das elites

econômicas locais, compostas por proprietários dos antigos seringais, comerciantes e servidores públicos com melhor renda. O centro urbano tinha o formato peculiar das pequenas cidades espalhadas pelo interior do Brasil, composta por um pequeno centro comercial, uma praça, uma igreja, prédios públicos, vias públicas sem pavimentação e residências. Claro, no caso do Acre, não podia deixar de existir na cidade, um campo de futebol e um clube (público ou privado), onde se realizavam as festas e comemorações diversas.

Até a metade da década de 1970, a população rural era superior à população urbana, seguindo a tendência do Estado do Acre, que mantinha uma taxa de urbanização inferior aos 30 pontos percentuais. Em 1976, a vila Assis Brasil foi elevada à categoria de município, se apossando de parte do território e da população do município de Brasileia. A partir da segunda metade da década de 1970 e durante toda a década de 1980, ocorre um acelerado êxodo rural, motivado principalmente pela decadência dos seringais e pelos incentivos oficiais à pecuária extensiva, responsável por dizimar milhares de hectares de florestas dos antigos seringais e castanhais, expulsando grande parte das famílias de extrativista e pequenos agricultores das suas antigas posses. De 1970 para 1991 (em apenas 21 anos), a população urbana de Brasileia superou a população rural, saltando de 21,74% para 57,03% respectivamente.

Com a elevação da Vila Epitácio Pessoa à categoria de município em 1992, com o nome de município de Epitaciolândia, Brasileia perdeu mais uma vez parte de seu território e de sua população, estimada em 1991 em, aproximadamente, 20.263 habitantes. Só em 2009, a população de Brasileia voltou a superar os 20 mil habitantes.

Tabela 3 - Evolução da população de Brasileia no período de 1940 e 2020

ANO	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO URBANA EM %
1940	6.723 habitantes	-	-
1950	8.010 habitantes	-	-
1960	10.423 habitantes	1.849 habitantes	17,74
1970	12.311 habitantes	2.676 habitantes	21,74
1991	20.263 habitantes	11.557 habitantes	57,03
2010	21.398 habitantes	14.257 habitantes	66,63
2020	26.702 habitantes		

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE/Censos Demográficos (1940 a 2010); População Estimada (2020)

Analisando os dados da Tabela 3, é possível observar que o município de Brasileia mais que triplicou sua população total desde a metade do século XX até o fim da segunda década do século XXI, com uma aceleração rápida do crescimento populacional na década de 1980. Do

mesmo modo, houve uma aceleração rápida na urbanização da população entre as décadas de 1970 e 1990, com um acréscimo de mais de 262% na população urbana. Duas décadas depois, em 2010, 66,63% da população do município já estava concentrada na zona urbana, triplicando em apenas cinco décadas a população urbana.

2.2 A influência da urbanização brasileira para o desenvolvimento urbano de Brasília

O modelo de urbanização brasileira é excludente e tem as suas consequências negativas agravadas nas regiões mais desenvolvidas e nas grandes cidades, refletindo os seus males para as milhares de cidades espalhadas por todas as regiões do país. Cada cidade tem suas especificidades econômicas, culturais, sociais e ambientais, que são construídas a partir do modo de ser e de viver do seu povo, porém existem características comuns que são propagadas pela força da ideologia dominante, impositora dos interesses das elites em detrimento dos interesses das demais camadas da sociedade. Identificar essas características comuns, que influenciaram e influenciam na evolução urbana, auxiliará na construção de um diagnóstico correto e proporcionará uma análise da política urbana local, buscando detectar as reais dificuldades que entravam a efetivação dessa política.

Brasília, por ser uma cidade brasileira, não podia ser diferente das demais e desenvolveu algumas dessas características comuns no urbano brasileiro. Mesmo estando distante dos grandes centros urbanos e das regiões mais desenvolvidas economicamente e com maior concentração populacional, o poder de propagação dos interesses das elites dominantes impôs para a realidade local, o seu modelo de desenvolvimento, com mazelas do urbano excludente e explorador.

A colonização, apresentada por Ribeiro (1995) como o caminho encontrado pelos portugueses para garantir o domínio sobre as terras brasileiras, foi também o mesmo caminho utilizado para o domínio sobre as terras amazônicas e, conseqüentemente, o caminho utilizado pelos “barões da borracha” para explorar os valiosíssimos, na época, seringais de Brasília. O declínio da produção da borracha nativa, ocorrido durante toda a segunda metade de século XX, causou decadência econômica e ampliou a miséria rural. Segundo Miranda (2018), os governos militares que tomaram o poder com o Golpe de 1964 utilizaram a estratégia da colonização em busca de uma solução econômica e do controle ideológico da região. Os mesmos militares substituíram o seu próprio modelo de colonização com o assentamento de famílias oriundas de regiões conflituosas do centro-sul e do nordeste do país, por grandes projetos agropecuários responsáveis por concentrar as terras nas mãos de uma pequena elite agrária.

Essa concentração gerou graves conflitos pela posse da terra e causou a expulsão de inúmeras famílias de posseiros dos antigos seringais. Foi a combinação da violenta expulsão das famílias das suas posses com a miséria causada pela decadência da borracha e a ausência de uma atividade produtiva que garantisse o sustento das famílias, que agravaram o êxodo rural, intensificando o crescimento desordenado das áreas periféricas da pequena cidade.

A privação do direito à terra para produzir é uma característica histórica do Brasil e se tornou mais evidente e conflitiva a partir da abolição da escravidão. Em Brasileia, esse fenômeno se agravou com a decisão arbitrária do governo militar de impor a pecuária como a principal atividade econômica para o Acre, acelerando, a partir de então, o processo de urbanização, com crescimento desordenado da cidade em meio à carência de serviços públicos, de infraestrutura urbana, de oportunidades de emprego e renda para a população.

O tradicional e perverso domínio das terras rurais brasileiras nas mãos das elites econômicas se reproduziu sobre o urbano, ocasionando, principalmente nas grandes e médias cidades o caos urbano, bem definido por Ribeiro (1995) e Santos (2018). A deficiente infraestrutura urbana, a segregação espacial e ambiental, o déficit habitacional, a carência dos serviços públicos, o trânsito caótico e violento (resultado da deficiência na mobilidade urbana e da opção pelo transporte individual em detrimento do transporte público coletivo), o alto índice de desemprego, a concentração de renda e das riquezas, a miséria crescente e o alto índice de violência urbana são as características desse caos urbano gerado pelo modelo de desenvolvimento, excludente e opressor, construído no Brasil desde a chegada portuguesa. Segundo Guerra, Pochmann e Silva (2020), a urbanização acelerada ocorrida a partir da década de 1980 trouxe consigo as mazelas do modelo de “cidades industriais” instaladas em todo o território nacional, em que a exclusão social e os altos níveis de concentração das riquezas imperavam.

A influência desse modelo urbano pode ser observada em características do urbano de Brasileia. Os bairros que concentram as camadas populares da sociedade foram instalados em áreas distantes do centro da cidade, sem (ou quase nada) de infraestrutura urbana, onde as famílias de menor renda foram obrigadas a construir as suas moradias em áreas de várzeas, propensas às inundações e aos riscos à saúde. O acesso aos serviços e bens é dificultado pela distância entre os locais de moradia e os locais onde estes estão concentrados. A dificuldade de acesso se agrava pela ausência de um sistema de transporte público coletivo com boa qualidade e preço acessível. Quando ofertados nos bairros distantes, os serviços e bens públicos quase sempre apresentam qualidade inferior aos mesmos serviços disponíveis na região central da cidade. Quando ofertados pela iniciativa privada, tornam-se mais caros, restringindo o acesso

às famílias de menor renda. Algumas áreas urbanas mais isoladas e de difícil acesso concentram o maior índice de pobreza extrema e de violência.

Para Guerra, Pochmann e Silva (2020), o processo de desindustrialização nacional causado pelo avanço do neoliberalismo, que optou pela abertura econômica desregrada e pela redução do papel do Estado como impulsionador do processo produtivo, levou à transição da sociedade industrial para a sociedade de serviços. As cidades de serviços, geradas a partir de então, herdaram as mazelas urbanas que em certa medida aforam agravadas, intensificando o caos urbanos nas cidades mais complexas e sua influência sobre todo o urbano brasileiro. As possibilidades de soluções para os problemas se tornaram mais onerosas e de difícil execução. Propositadamente muitos problemas urbanos são mantidos à distância das agendas governamentais, agravando-os e disseminando-os pelas cidades menores, como é o caso de Brasília, em que ainda é possível e mais fácil desenvolver ações que evitem a instalação do caos.

Para agravar ainda mais os problemas urbanos que afligem o país, juntou-se a urbanização acelerada e desordenada (causada pelo modelo de urbanização concentrador e explorador implementado para servir aos interesses das elites) e a ausência de tradição em planejamento público, considerada por Belchior (1999), como um fator importante para a superação da crise do Estado brasileiro.

Transportando a importância de planejar para realidade das cidades, Martins (2019), descreve o Plano Diretor como a configuração do planejamento urbano, capaz de transformar a cidade em um ambiente que garanta melhor qualidade de vida para a sua população. Por outro lado, observa-se que em certa medida, os Planos Diretores elaborados por equipes técnicas, sem a participação da sociedade, tornam-se desconexos da realidade e de difícil execução e efetivação. Dito isso, é possível afirmar que, no caso de Brasília, o Plano Diretor se aproxima daqueles que foram elaborados para atender uma exigência legal, sem os cuidados necessários para torná-lo efetivo.

Adicionam-se também, as limitações orçamentárias vividas pela Prefeitura de Brasília como outro fator que dificulta a elaboração um planejamento mais realista e exequível e a superação dos problemas urbanos. A economia local é fortemente dependente dos investimentos governamentais realizados pelo setor público municipal, estadual e federal. Vale lembrar, para clarear essa afirmação (a partir das informações expostas no gráfico II), que em 2007, 72,11% do PIB municipal foi gerado pelo setor de serviços. Desse montante, 60,23% foi gerado pelos serviços públicos de administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social. Isso mostra a dependência vivida pelo município dos recursos oriundos de

repasses e convênios realizados pelo Governo Federal e o Governo do Estado, refletindo diretamente na pouca disponibilidade de recursos financeiros para investimentos, o que dificulta o planejamento e a execução de políticas e ações importantes para o desenvolvimento urbano.

Um outro aspecto que potencializa o agravamento dos problemas urbanos é a inexistência de uma cultura de participação social. As deficiências na mobilidade urbana com ênfase do transporte público e acessibilidade, o déficit habitacional, as dificuldades para acessar terras urbana providas de urbanização, são, por exemplo, problemas existentes que requerem coragem política e boas propostas de soluções efetivas, construídas coletivamente.

Segundo Belchior (1999), a participação social aproxima quem governa da população que o elegeu e lhe dá legitimidade na realização das ações, por transformar o planejamento em um instrumento democrático e incluyente das demandas das diferentes classes sociais. O inverso, a ausência de participação, torna o planejamento frágil de legitimidade e distancia o Estado dos seus cidadãos. É possível observar que em Brasília, a frágil participação social é outro limitador encontrado para a construção de um planejamento urbano capaz de responder aos reais interesses da população. Não há uma cultura de participação social, na realidade local, o que causa a inércia tanto do poder público como dos movimentos sociais em desenvolvê-la e torná-la efetiva.

2.3 Consequências de ações da Ditadura Militar para o crescimento urbano local

A economia do Acre durante a primeira metade do século XX foi baseada no extrativismo da borracha e na agricultura de subsistência, com o incremento do extrativismo da castanha, no vale do Rio Acre. Com a decadência da produção da borracha, motivada principalmente pela incapacidade de competir com a produção de borracha dos seringais de cultivo da Malásia, o estado do Acre ficou carente de uma atividade produtiva que fortalecesse sua economia, ficando dependente de repasses federais, do setor terciário e do emprego público para manter viva a sua economia. A agricultura de subsistência e a pecuária incipiente serviam ao abastecimento de alimentos para a população do Estado, que importava de outras praças comerciais a maioria dos itens da cesta básica e todos os demais produtos consumidos.

É nesse cenário de total fragilidade econômica que o Acre entra no período de Ditadura Militar, instalada no país em 1964. Os governadores (indicados pelo poder central e aprovados pelos parlamentos estaduais, tentando assim suavizar a imposição militar) eram rigidamente seguidores das posições autoritárias dos governos militares. Foi nesse período que a pecuária

extensiva foi apresentada como a alternativa econômica para desenvolver a economia acreana, recebendo vários incentivos estatais.

O projeto de desenvolvimento da Amazônia implementado pela Ditadura Militar é a expressão do desenvolvimentismo e do caráter ideológico de ordem e de segurança nacional defendido pelos militares. Baseadas na lógica de “ocupar, desenvolver e integrar” (MIRANDA, 2018 p. 95), todas as ações que visavam o desenvolvimento da região faziam parte do Plano de Integração Nacional e tinham como espírito motivador a visão ideológica conservadora e repressora das manifestações progressistas que, por sua vez, buscavam um modelo de desenvolvimento inclusivo, democrático e justo para o país.

Para Miranda (2018), os militares no poder tinham como preocupação impedir a ação de forças “comunistas” na região, principalmente após o levante revolucionário conhecido como a Guerrilha do Araguaia. Todas as ações desenvolvimentistas executadas pelos militares estavam baseadas na Doutrina de Segurança Nacional, alimentadora do sentimento anticomunista fortalecido após a segunda guerra mundial, em busca de estancar o avanço do comunismo no planeta. O modelo de desenvolvimento implementado a partir dessa lógica, incorporava o capitalismo como sistema econômico a ser seguido. Fica clara essa opção na análise dos discursos dos presidentes militares, em que Miranda (2018) afirma que:

[...] Nos discursos presidenciais, a noção de desenvolvimento é sempre acompanhada da busca pela industrialização nacional, investimento em infraestrutura e conhecimentos técnicos, crescimento econômico e modernização capitalista. Há, então, uma associação direta do desenvolvimento com a melhora de índices de produtividade e da economia, além da necessidade de investir em grandes obras. Isso seria sinônimo de progresso e engrandecimento do Brasil (MIRANDA, 2018, p. 106).

Fica claro, também, a partir da análise de Miranda (2018), que todas as ações realizadas pelos governos militares na Amazônia tinham o propósito de aproximar a região do centro do poder nacional, garantindo o controle do território e a hegemonia ideológica militar, determinando o funcionamento da sociedade, da economia, dos centros urbanos, dos bens e das informações acessadas pela sociedade.

Miranda (2018) apresenta a construção de grandes rodovias, a ocupação pela colonização, a industrialização, a agropecuária, a extração mineral e madeireira como as principais ações que visavam o desenvolvimento econômico da região. Acrescenta-se a estas ações a construção da hidroelétrica de Tucuruí. Na estratégia de ligação rodoviária se destaca a construção da Transamazônica, visando diminuir as distancias entre a região e centro do poder

federal e integrar e manter o controle das mais diferentes e distantes localidades, principalmente as das fronteiras. A ocupação das margens das rodovias com os projetos de colonização tinha o propósito de ocupar para evitar a invasão estrangeira e ideológica, garantindo, também, a disponibilidade de mão de obra necessária para pôr em prática as atividades produtivas.

No Acre se destacam os impactos de duas ações desenvolvimentistas dos governos militares que são: a construção de rodovias e a imposição da pecuária como atividade para alavancar a economia. Segundo Moraes (2000), fazia parte do Plano de Integração Nacional - PIN dos governos militares, a abertura da BR-364 ligando Cuiabá-MT - Porto Velho-RO - Rio Branco e Cruzeiro do Sul no Acre. Posteriormente, foi priorizada também a construção da BR-317, ligando a capital Rio Branco à cidade de Boca do Acre no estado do Amazonas e as cidades fronteiriças com a Bolívia (municípios de Xapuri, Brasileia) e com o Peru (município de Assis Brasil). Nas margens destas rodovias foram implantados projetos de colonização, onde foram assentadas famílias oriundas do sul e sudeste do país e famílias de posseiros dos antigos seringais. Em ambos os casos, as famílias assentadas eram vítimas de conflitos agrários e os seus assentamentos tinham como propósito, além de ocupar a Amazônia, dirimir os conflitos, diminuindo a pressão sobre as terras concentradas para a expansão dos projetos agroexportadores.

A BR-317, atualmente conhecida como Estrada do Pacífico ou Interoceânica, faz a ligação entre a capital do Estado do Acre e a cidade peruana de Iñapari, seguindo em rodovias peruanas até portos no Oceano Pacífico, como se pode observar no mapa 02, a seguir. No Acre, a rodovia interliga as cidades de Rio Branco (capital), Senador Guiomard, Capixaba, Xapuri, Epitaciolândia, Brasileia e Assis Brasil. Como toda obra realizada na Amazônia durante a Ditadura Militar, o interesse era o desenvolvimento econômico, sem se preocupar com as questões ambientais e com as populações tradicionais (índios, seringueiros, castanheiros e pequenos agricultores) viventes na região.

Figura 2 - BR-317, de Rio Branco no Acre ao Oceano Pacífico



Fonte: Zoneamento Ecológico Econômico do Acre (2010).

Os resultados esperados pelos governos militares foram parcialmente alcançados: a) as rodovias foram abertas primariamente, com o possível e difícil acesso rodoviário aos municípios apenas no período de verão amazônico, desde que anualmente fossem realizados serviços de recuperação, já que toda a extensão da rodovia não tinha pavimentação, o que as tornavam intrafegáveis no período do rigoroso inverno amazônico; b) houve um avanço significativo na ocupação territorial, com a implantação ao longo da rodovia de vários projetos de colonização, mas, segundo Soares (2015), com o decorrer do tempo, a ideia inicial de colonização com o assentamento de famílias foi substituída pelos grandes projetos agropecuários que concentrou grandes áreas de terra nas mãos de empresários vindos do sul e sudeste do país e c) a pecuária como atividade principal da economia foi beneficiada por uma série de incentivos governamentais, o que a tornou uma das atividades produtivas mais importantes da região. Porém, segundo Silva e Aguiar (2016), a pecuária não gerou os resultados de crescimento econômico esperados. As terras adquiridas por preços baixos foram em sua maioria utilizadas para fins de especulação fundiária e a sua concentração agravou os conflitos agrários na região.

Segundo Rego (2002), o que mais impactou a realidade acreana foi, com o deslocamento da fronteira agrícola para Amazônia, a imposição da pecuária bovina como atividade econômica de substituição do extrativismo da borracha. A apropriação de terras dos antigos seringais por empresários do sul e sudeste do país gerou um processo de luta pela terra entre os posseiros antigos, os seringalistas e os novos donos que queriam transformar as terras em pastagens. As décadas de 1960, 1970 e 1980 foram marcadas por conflitos e mortes de líderes populares. É

possível confirmar a afirmativa de Rego (2002) com o relato apresentado no documento síntese do zoneamento Ecológico e Econômico do Estado, que apresenta as práticas violentas dos pecuaristas contra os posseiros moradores nos antigos seringais, como segue:

Em meados de 70 do século XX, as tensões entre pecuaristas e latifundiários de um lado e seringueiros do outro fomentaram a expropriação destes dos seringais, dando origem a um contingente de desempregados nos bairros e no entorno das cidades acreanas [...] Ao custo de muitos conflitos e mortes, a sociedade acreana conseguiu redirecionar o modelo econômico implantado pelos militares na década de 60 (ACRE/ZEE, 2010, p. 24).

Vastas áreas dos antigos seringais foram vendidas, sem levar em consideração os posseiros ali existentes. Os novos donos iniciaram um violento período de grilagem de terras, destruição da floresta e de expulsão das famílias, regado com o sangue de muitos daqueles que resistiam ao processo de expropriação, exploração e destruição. A resistência era motivada principalmente pela necessidade das famílias que ainda tinham na floresta a sua principal fonte de renda e subsistência e, por isso, teimavam na produção de borracha, na coleta da castanha e no cultivo de alimentos. Com a resistência foi possível desacelerar os efeitos perversos da prática violenta dos pecuaristas e dos antigos donos de seringais, garantindo alguns direitos aos posseiros. É interessante a observação feita sobre esse aspecto no documento síntese do ZEE/Acre, como apresentamos a seguir:

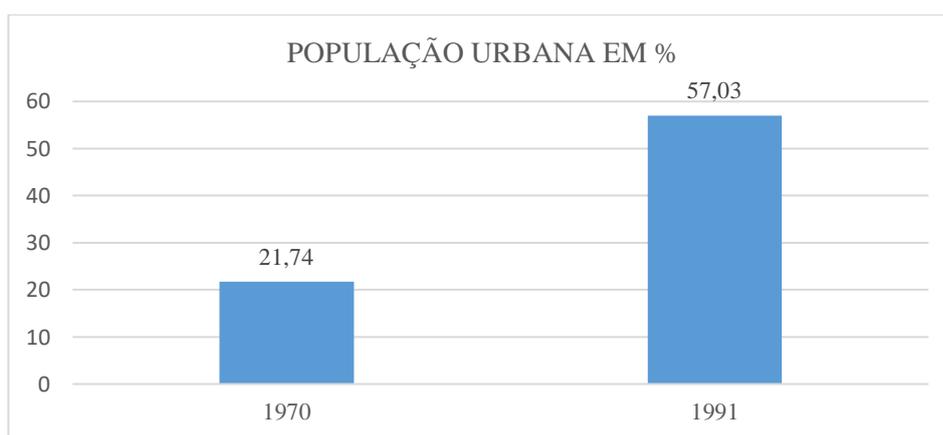
Ao custo de muitos conflitos e mortes, a sociedade acreana conseguiu redirecionar o modelo econômico implantado pelos militares na década de 60. O assassinato de líderes representativos como Wilson Pinheiro e Chico Mendes, entre outros, evidenciou a força da reação da sociedade local aos agentes externos e produziu o recuo daqueles investidores que apenas buscavam exploração de curto prazo dos recursos naturais e da força de trabalho (ACRE/ZEE, 2010, p. 24).

A resistência não foi capaz de estancar o processo violento de destruição da floresta e de aumento da pobreza rural, o que obrigou inúmeras famílias de posseiros buscarem nas cidades algum alento. O êxodo rural causado por esta realidade levou ao crescimento desordenado das cidades, agravando problemas como falta de empregos, a proliferação de regiões periféricas de precária urbanização, a ineficiência dos poucos serviços públicos e a ampliação da miséria e da violência urbana.

A cidade de Brasileia vivenciou um aumento significativo de sua população urbana durante o período de imposição da pecuária como motor do desenvolvimento econômico do estado do Acre. A urbanização desordenada é fruto do êxodo rural e das consequências

negativas do modelo de urbanização excludente e opressor, massificado em todo o país através da lógica das cidades industriais, estudadas no capítulo anterior. Por mais que Brasileia não seja uma cidade efetivamente industrial, as características de sua urbanização convergem para as características das cidades industriais apresentadas por Santos (2018). Entre as décadas de 1970 e 1990, a população urbana de Brasileia avançou de 21,74% para 57,03% da sua população total, como mostra o Gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 - Evolução da população urbana de Brasileia-AC no período de 1970 a 1991



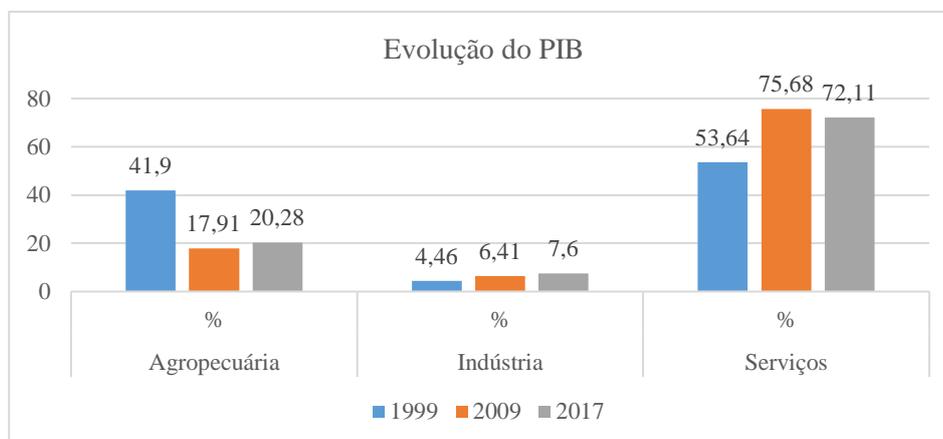
Fonte: Elaborado pelo próprio autor (2021), com dados de: IBGE/Censos Demográficos 1970 e 1991

Ao longo dessas duas décadas (1970-1991), é possível verificar também presença de aspectos existentes nas “cidades agrárias” (SANTOS, 2018) como uma marca importante da realidade local, em que parte significativa do comércio e dos serviços ofertados se destinavam ao atendimento das necessidades da produção agropecuária e à reprodução do modo de vida de, aproximadamente, 30% da população moradora da zona rural e urbana, realizadores de atividades agroextrativistas. A grande força da economia agrária se apresenta nos resultados do PIB municipal que, no final da década de 1990, representava 41,90% do total geral, superado apenas pelo setor de serviços, sendo responsável por gerar 53,64% de todo o PIB. A parcela gerada pelo setor industrial era de apenas 4,46%, em 1999.

No Gráfico 1, a seguir, observa-se que nas duas décadas iniciais do século XXI, ocorreu um aumento significativo da parcela do PIB gerada pelo setor de serviços, perfazendo um total de 75,97%, em 2007, e de 72,11%, em 2017. Observa-se uma redução de três pontos percentuais na parcela do PIB gerada pelo setor de serviços no período de 2009 a 2017. É possível que essa redução tenha relação com o fortalecimento ocorrido nos setores da agropecuária e de agroindústrias, consequência da consolidação das cadeias produtivas de aves e suínos, que

colocou em pleno funcionamento os complexos frigoríficos ACREAVES e DONPORQUITO. Mais à frente discutiremos melhor sobre a importância desses projetos para o desenvolvimento do município.

Gráfico 2 - Evolução do PIB do município de Brasileia no período de 1999 a 2017. Dados dos anos de 1999, 2009 e 2017

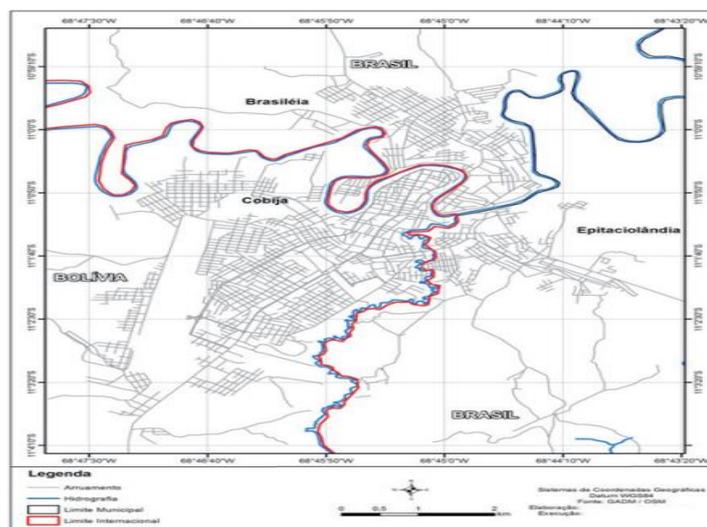


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE/CIDADES/Produto Interno Bruto dos Municípios (2020)

2.4 A influência da cidade de Cobija para o desenvolvimento de Brasileia

Brasileia faz parte de um trio de cidades gêmeas, duas brasileiras (Epitaciolândia e Brasileia) e uma boliviana (Cobija). Conceitua-se como cidades gêmeas, os “espaços conurbados transfronteiriços que envolvem duas ou mais cidades. Formam, por meio de um espaço conturbado, uma região híbrida composta por elementos nacionais e internacionais, guardando para si características particulares” (COELHO, 2013; TERCENIANI, 2012 *apud* SILVA, 2016, p. 173). A partir desse conceito, vale ressaltar que ambas as cidades brasileiras influenciam e são influenciadas pela cidade de Cobija, criando uma relação econômica e sociocultural benéfica para o desenvolvimento das três cidades. Como o interesse desse tópico é identificar a influência da cidade de Cobija para o desenvolvimento de Brasileia, não será abordada aqui a relação existente com a cidade de Epitaciolândia.

Figura 3 - A conurbação Brasileira, Epitaciolândia e Cobija



Fonte: Silva (2016, p. 175)

Como é possível observar no mapa acima, as cidades de Brasileira-AC e Cobija-Pando/Bolívia surgiram em margens opostas do rio Acre, de frente uma para a outra. Segundo já relatado anteriormente, Brasileira se originou de um povoado formado no Seringal Carmem, denominado no início do século XX como Vila Brasília e Cobija, segundo Vaca (2011), vindo de um povoado denominado como Puerto Bahia. Ambas tinham o propósito de servir de entrepostos de apoio à produção de borracha dos seringais nativos da região. Os povoados originários destas duas cidades foram palco de uma batalha da Revolução Acreana, descrita por Costa (1988) e Vaca (2011), em que os guerreiros bolivianos atearam fogo com flechas incendiárias no povoado do Seringal Carmem, mas, posteriormente, foram derrotados pelo exército revolucionário acreano comandado por Plácido de Castro. Com o fim da luta armada, os dois povoados ganharam papel estratégico na defesa dos territórios e no apoio à produção de borracha, importante na época para a economia das duas nações. Surgem assim as cidades gêmeas, isoladas geograficamente dos centros de decisão dos seus países, tendo apenas o rio como meio viável de transporte. Posteriormente, foi utilizado o transporte aéreo como uma alternativa (de alto custo e por isso inviável) e só no final do século XX foram abertas vias terrestres que funcionaram precariamente até a década de 2010, quando foram finalmente pavimentadas.

Como já estão descritas no início deste capítulo, as características que auxiliam na formação de um retrato de Brasileira, buscar-se-á, agora, apresentar algumas características que possam também proporcionar um retrato, mesmo que incompleto, da cidade de Cobija, para,

em seguida, identificar aspectos importantes da influência de Cobija no desenvolvimento de Brasileia.

Cobija é a capital do Departamento de Pando - Bolívia, com uma população atual estimada em 78.555 habitantes, segundo o Instituto Nacional de Estadística - INE. O censo/INE de 2012 apresentou uma alta taxa de urbanização, com 95,36% da população concentrada na cidade. A principal atividade econômica é o comércio de importados, adquirido, principalmente, na China e nos EUA, vendidos por preços competitivos aos preços praticados, para os mesmos produtos, no mercado brasileiro. Os cursos universitários oferecidos por duas universidades, destacando aqui os cursos de medicina, tornaram-se um atrativo para brasileiros de vários estados. Outro atrativo para os brasileiros moradores das cidades vizinhas e até de outros municípios acreanos é a oferta de serviços médicos e hospitalares com várias especialidades, praticados a preços bem abaixo do que é ofertado no Brasil. A cidade tem um aeroporto internacional que faz a ligação com os demais departamentos bolivianos e com os países sul-americanos, por empresas nacionais de caráter civil-militar. É um povo simples que luta com dificuldades para superar as desigualdades sociais gritantes.

Segundo Coelho (2018), as cidades de fronteira constroem uma relação de dependência entre si, com um vínculo entre as populações. Cada cidade tem as suas especificidades culturais, econômicas, sociais e políticas, o que gera uma relação conflituosa, harmonizada dentro de certos limites pelos interesses comuns. São dois territórios diferentes que constroem semelhanças, transformadoras do modo de ser e de viver de cada sociedade específica, criando vínculos relacionais geradores de hábitos, costumes e normas de convivência que superam, em muitos casos, as dificuldades impostas a ausência de regramentos oficiais pelos dois países.

A cidade de Brasileia é diretamente beneficiada pelas atividades econômicas, de comércio de importados, de educação e de saúde oferecidas na cidade de Cobija, que por sua vez se beneficia principalmente com a aquisição de alimentos nos supermercados e empresas atacadistas das duas cidades brasileiras. A seguir apresentaremos resumidamente as vantagens oferecidas pela cidade boliviana de Cobija que influenciam no desenvolvimento de Brasileia.

- a) Segundo o site ZOFRACOBIBA (2020), a Zona Franca Comercial e Industrial de Cobija foi criada pelo governo nacional boliviano, em 1983, com o propósito de alavancar o desenvolvimento econômico da região “pandina”. Essa medida resultou no fortalecimento do comércio local, tornando-se um polo de comercialização de produtos importados de alto padrão, ou até mesmo produtos de padrão inferior para consumo próprio e/ou para comercialização. O principal atrativo são os preços mais baixos que os praticados pelo comércio brasileiro. Mesmo com a atual desvalorização do real frente

ao dólar e a moeda boliviana, ainda é possível identificar vários produtos com preços mais baixos que os praticados no mercado brasileiro. Com esses atrativos, há um constante fluxo de brasileiros do Acre e de outras regiões do país, que em busca de fazer negócios e compras eventuais, preferem se hospedar e se alimentar no lado brasileiro, incrementando, principalmente nos finais de semana, os faturamentos nos hotéis e restaurantes brasileiros;

b) A cidade de Cobija oferece em duas Universidades (uma pública e outra particular), vários cursos na área de saúde, sendo os cursos de medicina, os mais procurados por brasileiros. Os preços de mensalidades na Faculdade Particular é de \$b 2.300,00 (dois mil e trezentos bolivianos), o que equivale no câmbio atual a R\$ 1.770,00. Segundo o site “foco no ENEM”, os preços das mensalidades de medicina no Brasil variam entre R\$ 4.822,00 e R\$ 12.581,25. O valor da mensalidade na faculdade boliviana é inferior em 272,43% na mensalidade na faculdade de menor valor no Brasil. A oferta desses cursos superiores afeta positivamente a economia de Brasileia. Estima-se que cerca de 2000 alunos, oriundos de várias regiões do Brasil, estudam nas duas Universidades bolivianas. A maioria absoluta desses estudantes escolheu residir na cidade de Brasileia, aquecendo o mercado imobiliário, com a construção de inúmeros prédios residenciais, que oferecem para locação, apartamentos individuais e familiares. Nos dias que antecedem o início dos períodos letivos (janeiro e julho), aumenta a procura para locação de apartamentos residenciais e casas, ocasionando a valorização dos preços dos aluguéis. Com o incremento populacional, ocorre também o crescimento do setor de serviços e do comércio de gêneros alimentícios, de higiene e de limpeza, disponibilizados por pequenos comércios e grandes supermercados locais;

c) Existe em Cobija uma série de clínicas particulares de saúde que oferecem consultas e exames das mais variadas especialidades da área médica, com preços bem abaixo do preço praticado no mercado brasileiro. Uma consulta com um especialista nas clínicas bolivianas custa, aproximadamente, R\$ 120,00, enquanto a mesma consulta na capital do Acre (centro urbano mais próximo que oferece serviços médicos especializados, distante 230 km de Brasileia), custam, no mínimo, R\$ 300,00. Do mesmo modo que os fazedores de negócios, os brasileiros em tratamento de saúde, preferem realizar suas hospedagens e a alimentação em Brasileia e Eptaciolândia;

d) A ausência de uma ligação rodoviária definitiva que integre o Departamento de Pando às regiões mais desenvolvidas da Bolívia é outro fator que beneficia diretamente a cidade de Brasileia, transformando-a no único centro fornecedor principalmente de

alimentos. Amplia-se a cada ano a instalação de empresas atacadista e varejista, que tem como foco principal o mercado consumidor boliviano.

Está em fase de construção a “carretera” que liga Pando às regiões mais desenvolvidas do Estado Plurinacional Boliviano. A descrição a seguir, apresentada em um site de notícias de Cobija em 2013, descreve o traçado da ligação rodoviária (mapa abaixo), tão sonhada pela população pandina:

O percurso assinalado a azul, que começa na zona de Villa Fátima, em La Paz, e termina em Guayaramerín, Beni, é a única forma de chegar a Pando por via terrestre. O percurso assinalado a azul claro é a ligação rodoviária precária que vai de El Chorro, Beni, a Cobija, Pando. A rota marcada em vermelho é a rodovia bioceânica que sai da região de Cuzo até Iñaparí, no Peru, na tríplice fronteira do Acre com a Bolívia (Bolpebra, Pando) e o Brasil (Brasiléia, Rio Branco) (SOLDEPANDO.COM, 2013, tradução nossa).

Figura 4 - Rodovias bolivianas - ligação de Cobija/Pando com as demais regiões da Bolívia



Fonte: Sol de Pando.com (2013)

Na visão de empresários locais e de empresas instaladas em Brasileia, a integração rodoviária boliviana proporcionará a ampliação das oportunidades de negócios através do intercâmbio comercial, devido à ampliação do número de potenciais consumidores. Levando em consideração apenas a população do Departamento de Pando, estimada neste ano de 2020 em 154.355 habitantes, já seria possível confirmar essa projeção.

O intercâmbio comercial, as ofertas de cursos superiores e de serviços de saúde são oportunidades que se configuram como importantes para a promoção do desenvolvimento da

cidade de Brasileia. Como ainda existem preconceitos e resistências (principalmente devido ao corporativismo dos médicos brasileiros) aos serviços oferecidos pelos bolivianos, a superação desses males ampliará significativamente o processo de desenvolvimento das cidades gêmeas.

2.5 A influência dos governos petistas nos níveis federal e estadual para o desenvolvimento local

Durante os governos de Lula e Dilma, principalmente nos dois governos de Lula (2003-2010), várias ações, políticas e programas foram desenvolvidas no Acre, em parceria com os governos acreanos petistas de Jorge Viana, Binho Marques e Tião Viana. “Nunca antes na história” o Acre foi tão beneficiado pelo governo federal, quanto no período em que duraram os governos de Lula. As ações dos governos central e estadual se desenvolviam harmoniosamente, sempre levando em consideração a opção pelo desenvolvimento sustentável e a condução dada pelos governos do estado.

No Acre, a conquista do governo por projetos democráticos, progressistas e populares, se originou, como se pode observar em Rêgo (2015), na resistência das populações tradicionais à ação predatória e violenta das elites agrárias. A morte dos líderes como Wilson Pinheiro e Chico Mendes não desarticulou e nem esfriou a luta dos movimentos de defesa das populações da floresta, pelo contrário, os movimentos sociais passaram a agir com mais força e inteligência na mobilização, na organização social e na construção de propostas que visavam um novo projeto de sociedade para o Acre. Da resistência surgiu em 1988 a candidatura ao Governo do Estado pelo Partido dos Trabalhadores, do jovem Jorge Viana. Com a vitória nas urnas, o governo passou a ser comandado em 1999, por uma união de partidos denominada Frente Popular do Acre.

A população do Acre optou por eleger um projeto político totalmente diferente daqueles que governaram o Acre por toda a sua história. Uma das primeiras ações do governo Jorge Viana foi o combate ao crime organizado, comandado pelo “esquadrão da morte”, fortemente enraizado dentro das estruturas do estado. Paralelamente, foram realizadas reformas administrativas, geradoras de novas atitudes na gestão e no cuidado com o orçamento público. O diálogo ético e respeitoso entre os poderes, as instituições governamentais e a sociedade, tornaram-se uma marca e uma das chaves para o sucesso do novo governo.

Mesmo com todas as dificuldades para organizar a máquina administrativa, sucateada durante anos pelos governos passados, aos poucos se instalou a nova gestão, dando ênfase ao planejamento e a participação social. Foi essa reorganização das estruturas administrativas do

estado que garantiu as condições de viabilizar novos projetos em busca do desenvolvimento social, econômico e ambiental.

As parcerias entre os Governos de Lula e Dilma e os governos petistas do Acre foram responsáveis por transformações significativas na economia, na infraestrutura, na saúde, na educação e na assistência social para a população acreana. Em Brasileia é possível destacar os avanços econômicos e sociais conquistados com as obras de infraestrutura, a implantação de atividades econômicas e o fortalecimento de cadeias produtivas já existentes e novas, os avanços educacionais, a melhoria da infraestrutura da saúde pública e o sucesso dos programas sociais no combate à pobreza extrema. Por não ser o objetivo deste trabalho apresentar todas as ações desenvolvidas, será dado destaque para aquelas que contribuíram diretamente para o desenvolvimento econômico do município.

A reformulação do sistema Educacional acreano, com o apoio do Governo Federal, foi uma das grandes marcas do Governo Jorge Viana, retirando o Acre das últimas colocações na qualidade de ensino. Segundo o Acre em Números (2011, p. 48), em 1999 o estado do Acre estava classificado na 26ª colocação do ranking do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB. Em 2009, o Estado já se apresentava entre os dez melhores colocados no referido ranking. Para se chegar a esse resultado toda a rede de ensino foi reorganizada, com: a) a reforma, ampliação e construção de escolas em todos os municípios; b) modernização tecnológica; c) formação e capacitação profissional para todo o quadro de pessoal, visando o aprimoramento do processo de ensino-aprendizagem e d) reformulação dos planos de cargos, carreiras e remunerações que garantiram significativas melhorias salariais. Os resultados positivos das melhorias educacionais foram bem aproveitados pelo município de Brasileia, que vem se destacando desde 2009 como a primeira ou segunda colocada no ranking do IDEB no Acre.

A saúde pública é um dos grandes desafios em todas as administrações. Em busca de solucionar o grave problema de atendimento de média e alta complexidade, o Governo do estado construiu em Brasileia, um Hospital Regional, que tem o objetivo principal ser um centro de referência em saúde para a Regional do Alto Acre, atendendo com especialidades as populações de Assis Brasil, Xapuri, Epitaciolândia e Brasileia. Construir a estrutura física foi um desafio superado, mas ainda não foi possível implementar serviços especializados, principalmente devido à dificuldade de contratar especialistas que queiram morar no interior do estado. A esperança da população é que a atual gestão estadual e as próximas continuem avançando, na busca de consolidar a proposta inicial.

Dentre as obras estruturantes de maior reflexo no desenvolvimento de Brasileia se destaca a pavimentação asfáltica da BR-317. A ligação definitiva do município com a capital do Estado (que por sua vez está ligada ao restante do país através da BR-364) facilitou o transporte de pessoas e mercadorias, garantindo o abastecimento permanente de alimentos, insumos e bens necessários para o desenvolvimento da região. Além disso, a ligação com o Peru gerou uma expectativa positiva para o intercâmbio comercial entre os dois países. Várias empresas interessadas em explorar comercialmente as rotas com o Peru e a Bolívia, instalaram-se em Brasileia, ampliando o acesso a bens e serviços, gerando emprego e renda e gerando receita para o município. A BR-317 facilitou também o desenvolvimento de atividades produtivas agropecuárias, extrativistas e agroindustriais importantes para a economia local e regional.

A construção da ponte binacional Wilson Pinheiro foi outra obra importante para o fortalecimento da economia e da relação sociocultural entre as populações das cidades gêmeas. Construída com recursos do Governo Federal, em parceria com o governo do estado do Acre, a referida ponte faz a ligação das cidades de Brasileia e Cobija, facilitando o acesso de ambas as populações aos serviços e bens dos seus interesses.

No Acre, o Programa Luz para Todos foi executado em uma parceria entre o Governo Federal e o Governo do Estado, o que acelerou e facilitou a sua execução, garantindo o acesso à energia elétrica para 100% das famílias moradoras nas margens das estradas rurais. Em Brasileia, o resultado dessa parceria pode ser verificado positivamente: a) na melhoria do padrão das moradias, por possibilitar inclusive o melhor abastecimento de água, a instalação de banheiros e estruturas sanitárias; b) na melhoria da qualidade da alimentação, por possibilitar acondicionamento e conservação dos alimentos; c) no aquecimento do mercado de eletrodomésticos, de equipamentos e máquinas elétricas utilizadas em atividades produtivas; d) no acesso à comunicação, à informação e ao entretenimento e e) nas melhores condições de funcionamento das escolas, postos de saúde e outros equipamentos públicos que foram dotados de equipamentos anteriormente utilizados apenas na zona urbana. A melhor qualidade de vida nas comunidades rurais, trazida pelo programa, auxiliou na permanência das famílias no campo e na modernização e fortalecimento de atividades produtivas indutoras do desenvolvimento local.

Segundo Rego (2015), em 2011, o Governo do Estado do Acre lançou o programa Ruas do Povo, com o propósito de pavimentar todas as ruas ainda não pavimentadas nas cidades acreanas. A pavimentação de ruas é uma responsabilidade dos municípios, porém, devido as dificuldades orçamentárias, os municípios raramente dispõem de recursos para investimentos.

No caso de Brasileia, 100% das ruas desprovidas de pavimentação foram pavimentadas e foram instaladas as redes para o abastecimento de água. O programa foi avaliado como um grande avanço na qualidade da mobilidade urbana e no acesso a água potável. Por outro lado, há uma crítica frequente sobre a qualidade da pavimentação realizada.

Rego (2015) relata, também, que a implantação do Parque industrial de Brasileia, com recursos oriundos de parcerias com o Governo Federal e, posteriormente, com os financiamentos do BNDES, do BID e do BIRD, criou as condições para o desenvolvimento de várias atividades produtivas, entre as quais se destacam:

- a) O setor Moveleiro: a estruturação e organização do polo moveleiro, retirou do perímetro urbano da cidade as marcenarias produtoras de móveis em madeira e em MDF, deu fim aos conflitos entre vizinhos motivados principalmente pela poluição sonora causada pelas máquinas das pequenas indústrias e buscou capacitar os empresários e os marceneiros na fabricação e administração das suas empresas. Mesmo com os avanços, o setor moveleiro tem dificuldades para se manter funcionando. A ausência de capital para investimentos, a dificuldade de aquisição de madeira legalmente extraída, a dificuldade para competir com os móveis fabricados pelas grandes indústrias, os altos custos de produção e a pouca capacidade gerencial são as principais dificuldades identificadas que entravam o crescimento deste setor;
- b) A Castanha do Brasil: foram investidos o montante de 10 milhões de reais na Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Acre - COOPERACRE, com o propósito de modernizar as estruturas de beneficiamento da castanha. Esses investimentos transformaram o Acre “no centro de produção de castanha do Brasil, na Amazônia” (RÊGO, 2015, p. 76). A COOPERACRE emprega diretamente 270 pessoas e envolve 2000 produtores de castanha, com um incremento na renda anual por produtor de, aproximadamente, R\$ 13.000,00;
- c) A pecuária leiteira: segundo o portal de notícias Agência Notícias do Acre (2014), o Governo do Estado investiu, aproximadamente, 5 milhões de reais na estruturação da cadeia produtiva do leite, por uma parceria com a Cooperativa dos Produtores de Leite do Alto Acre - COPLAC. Esses recursos foram suficientes para, dentre outras ações, construir a Indústria de Laticínios COPLAC, com capacidade de beneficiar 15 mil litros de leite por dia. Por problemas gerenciais e financeiros da cooperativa, a indústria se encontra desativada;
- d) Complexos Agroindustriais Acreaves e Dom Porquito: é uma experiência exitosa para o desenvolvimento da região. Para a concretização do projeto Acreaves, o governo

em parceria com uma cooperativa de pequenos produtores, construiu os galpões aviários, fomentou insumos iniciais para a produção de frangos de corte e construiu o Complexo Agroindustrial, responsável por beneficiar toda a produção adquirida dos produtores locais. A partir de informações repassadas por um dos gerentes do complexo industrial, atualmente, a agroindústria beneficia a produção de 50 famílias, com uma produção mensal de, aproximadamente, 700 toneladas de carne e derivados de frango. Cada família envolvida tem um incremento na sua renda de R\$ 7.500,00 por mês. Além das famílias envolvidas na produção, a empresa Acreaves gera 195 empregos diretos e 300 empregos indiretos.

O projeto Dom Porquito foi idealizado e executado no mesmo modelo do Acreaves. Há a produção de carne suína e dos seus derivados, visando atender a demanda interna do estado do Acre e a exportação para o Peru e a Bolívia. Atualmente, 20 famílias estão envolvidas na produção, com um incremento mensal na renda familiar de R\$ 3.500,00. Para garantir ciclo da produção até a comercialização de mais de 750 toneladas/mês de carne e derivados, a agroindústria gera 292 empregos diretos e 430 empregos indiretos.

Segundo Rêgo (2015), os investimentos com o propósito de desenvolver atividades econômicas propulsoras de cadeias produtivas, com a celebração de Parcerias Público-privadas Comunitárias - PPPC, foi responsável pelo sucesso desses projetos que vêm dando certo na Regional do Alto Acre. Como estão instalados no município de Brasileia, há um impacto positivo direto na vida cidade, reflexo da geração de emprego e de renda, da manutenção de famílias no campo e do fortalecimento da economia local.

2.6 Oportunidades perdidas

Durante grande parte do período em que as ações acima foram realizadas, Brasileia também era administrada pelo Partido do Trabalhadores (anos de 2005 até 2012). A relação harmoniosa entre os três níveis de governo (definidos no Art. 18 da Constituição Federal de 1988), é um aspecto que precisa ser levado em consideração quando se avalia o êxito de muitas dessas ações realizadas no município naquele período.

Ao mesmo tempo em que são identificadas as políticas e ações positivas realizadas em parceria com o município ou diretamente pelos governos federal e estadual, é possível verificar algumas oportunidades para a solução de problemas urbanos que foram perdidas. Para exemplificar, observa-se que nos governos de Lula e Dilma, foram desenvolvidas e ofertadas

para os municípios algumas políticas e programas, que tinham o propósito de solucionar problemas urbanos. Para acessá-las, os municípios teriam que cumprir com algumas exigências legais e administrativas. Em alguns casos, a inação do poder público municipal resultou na perda de oportunidades, como se observa a seguir.

Segundo o IBGE, em 2009, Brasília entrou no grupo dos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes, contraindo a partir de então a obrigação constitucional de elaborar seu Plano Diretor. Em 2010, o município iniciou o processo de elaboração de seu plano. Observa-se que no mesmo período, o Ministério das Cidades, pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos - SNPU, já havia acumulado vasto conhecimento e experiências com programas que assessoravam os municípios na elaboração dos seus “Planos Diretores Participativos”, como descreve Santos Junior e Montandon (2011, p. 15):

No âmbito do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) é a responsável pela coordenação das ações relacionadas ao planejamento urbano e tem buscado, desde sua criação, mobilizar, sensibilizar e capacitar os municípios, bem como disponibilizar meios e recursos para que estes consigam efetivar uma política urbana em consonância com o Estatuto da Cidade.

Para elaborar o seu plano, o município poderia ter procurado o apoio do Ministério das Cidades, utilizando-se dos programas e expertises existentes, disponíveis para todos os municípios que os buscassem. Não é exagero afirmar que o poder público municipal perdeu a oportunidade de, utilizando-se da boa relação política com os demais níveis de governo, acessar todo o acúmulo de conhecimentos e experiências do Ministério das Cidades em prol da elaboração do Plano Diretor local.

Outra oportunidade perdida está relacionada à Política Nacional de Habitação de Interesse Social, instituída pela Lei nº 11.124 de 2005. Os municípios para acessarem os recursos destinados às habitações de interesse sociais, teriam que cumprir as seguintes exigências legais: a) celebrar termo de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS; b) criar um fundo municipal específico para implementar a Política de Habitação de Interesse Social; c) criar o Conselho Municipal para gerir o fundo, com ampla participação social; d) apresentar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Mais uma vez, a inação do poder público local privou o município de acessar recursos disponíveis que auxiliariam na redução do déficit habitacional local. Do mesmo modo, por não fazer o “dever de casa”, o município perdeu também a oportunidade de avançar no planejamento urbano com

a elaboração de outros planos setoriais necessários para proporcionar o desenvolvimento local com sustentabilidade social, ambiental e econômica.

As oportunidades perdidas se tornaram de difícil reparação após o golpe de 2016, que segundo Santos Júnior, Diniz e Saule Júnior (2020), foi responsável pelos “graves retrocessos” ocorridos na política urbana com consequências negativas para as cidades brasileiras. O impacto é ainda maior com a extinção do Ministério das Cidades, após a posse de Jair Bolsonaro como Presidente da República, responsável também pelo “[...]corte de recursos destinados às cidades para promoção de políticas de habitação, saneamento, mobilidade, programas sociais e de combate à desigualdade de renda, entre outros (SANTOS JUNIOR; DINIZ; SAULE JUNIOR, 2020, p. 5). Dentre as ações danosas às cidades, apresentadas a seguir, sem prejuízo da importância de outras, algumas merecem destaque:

- a) a extinção do Programa Minha Casa Minha Vida e a descontinuidade da política de urbanização de favelas, interromperam os benefícios diretos à melhoria habitacional para famílias de menor renda;
- b) o abandono da política de mobilidade urbana, com forte redução de investimentos públicos, paralisou obras estruturais importantes para os municípios;
- c) a destruição dos programas que objetivavam ampliar o acesso ao saneamento básico, foi agravada pela aprovação de leis que permitem a privatização das Empresas Estatais de Saneamento Básico, o que dificultará o acesso à água e esgotos para as populações economicamente pobres;
- d) a destruição de políticas e programas sociais como: a redução do Programa Bolsa Família, o fim da valorização do salário mínimo, dentre outros benefícios, associada ao cumprimento irrestrito do Teto de Gastos imposto pela PEC-95, que reduz, a cada ano, os recursos para saúde, educação e segurança pública, adicionam-se ao desmantelamento dos direitos trabalhistas e previdenciárias, ampliando as desigualdades sociais, a extrema pobreza e a violência urbana.

As características do urbano nacional, apresentadas no primeiro capítulo, auxiliaram na identificação e na compreensão das principais características que fazem parte da realidade urbana do município de Brasília, também evidenciadas neste segundo capítulo aqui finalizado. Acredita-se que os dois capítulos iniciais contribuirão na realização do passo seguinte deste trabalho, que é: analisar o Plano Diretor, à luz da legislação que o envolve, buscando entender o seu processo de elaboração, a escolha de seu conteúdo e se há sinergia com as reais necessidades sociais, econômicas e ambientais existentes.

CAPÍTULO III - ANALISANDO O PLANO DIRETOR

3.1 Análise do plano diretor do município de Brasileia

O processo de elaboração do Plano Diretor de Brasileia foi iniciado em 2011, após os municípios da Regional do Alto Acre viabilizarem, pelo CONDIAC², os recursos financeiros necessários para a elaboração de seus Planos Diretores. Os recursos foram adquiridos por um financiamento internacional da CARE Holandesa (Organização internacional que financia projetos sociais em vários países do Mundo). O objetivo das prefeituras era adequar os municípios às exigências legais do Governo Federal para acessar recursos para investimentos em infraestrutura urbana e habitação.

Segundo entrevista realizada com o técnico responsável pelo trabalho final de elaboração do Plano Diretor de Brasileia, a equipe técnica inicialmente contratada apresentou um trabalho totalmente desconexo das necessidades urbanas dos municípios. Pode-se afirmar que esse fato causou perda de tempo e recursos financeiros, além de dificultar avanços na elaboração de planos de melhor qualidade técnica, dentro de um menor espaço de tempo possível. É importante destacar que a apresentação do projeto para a CARE ocorreu em 2010, com a sua aprovação somente no ano de 2011. Todo o processo de elaboração do Plano Diretor foi realizado a partir da liberação dos recursos pela CARE e foi finalizado com a aprovação na Câmara de Vereadores em maio de 2013.

Como a equipe técnica inicial não conseguiu apresentar resultados que fossem considerados pelo CONDIAC, na época, adequados à realidade dos municípios, o contrato com essa equipe foi rescindido e, posteriormente, foi celebrado um contrato com a empresa Vectra Engenharia e Tecnologia da Informação, visando solucionar as falhas existentes e apresentar um produto. Com os recursos reduzidos, a nova assessoria buscou construir uma metodologia própria de trabalho que garantisse a participação social e a execução de um calendário de atividades que culminasse na apresentação rápida de resultados. O assessor técnico contratado pela empresa, responsável por todo o processo de elaboração, era coordenador do Plano Diretor de Rio Branco, tornando-se no mesmo período, Secretário Extraordinário de Planejamento Urbano. Nessa época, o assessor técnico estava envolvido diretamente no processo de atualização do Plano Diretor daquele município. O seu tempo disponível para realizar as

² O Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba (CONDIAC) foi criado em 2004 pelos municípios da Regional do Alto Acre, com o propósito de buscar soluções para os problemas comuns dos municípios. Foi extinto em 2017, por problemas políticos e administrativos.

atividades em prol da elaboração dos Planos Diretores dos municípios do Alto Acre, resumiam-se aos finais de semana e a algumas atividades realizadas nos inícios de noites nos municípios mais próximos da Capital. A elaboração teórica ocorreu de forma secundária, no tempo disponível entre as suas ocupações principais.

Segundo informações repassadas durante a entrevista com o responsável técnico pela elaboração do Plano Diretor, a participação popular se restringiu em encontros com servidores públicos, líderes de associações de moradores, vereadores e, alunos e professores de programas educacionais para jovens e adultos que funcionavam no período noturno. Fica evidente que o modelo de participação utilizado foge totalmente das orientações estabelecidas na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

Em uma das análises apresentadas em Santos Júnior e Montandon (2011), afirma-se que um dos entraves para dar efetividade aos Planos Diretores é a ausência de participação, ou a participação restrita a determinados grupos sociais. Para os autores,

[...] o Plano Diretor feito e decidido unicamente por técnicos e por determinados grupos da sociedade não é eficaz para o enfrentamento dos problemas urbanos, pois, além de ter baixa legitimidade, não expressa um pacto para o desenvolvimento urbano do município, correndo-se o risco de ser um plano de uma gestão e não um plano da cidade e da sociedade. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 48).

Os problemas apresentados no início deste capítulo evidenciam a necessidade de se realizar uma análise aprofundada do Plano Diretor de Brasileia, identificando as principais dificuldades a serem superadas, com o propósito de transformá-lo em um efetivo instrumento indutor do desenvolvimento urbano socialmente justo, economicamente viável, ecologicamente equilibrado e politicamente democrático. Com isso, Brasileia se distanciará do conjunto de cidades em que os Planos Diretores são classificados como documentos protocolares elaborados apenas para atender exigências legais.

Como já escrito no capítulo I, o Plano Diretor se tornou, a partir da Constituição Federal de 1988, o principal instrumento de planejamento urbano para as cidades brasileiras, sendo obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes. A constituição institui a função social da cidade e da propriedade como preceitos necessários para transformar as cidades em espaços democráticos, universalmente acessíveis e redutores das desigualdades e da exclusão social.

Esse avanço conquistado na Constituição (vale lembrar isso ocorreu pela luta dos movimentos sociais urbanos, visando uma política urbana incluyente) foi apenas uma batalha

vencida. Para a sua efetivação, fez-se e faz-se necessário travar novas lutas e avançar com novas conquistas. Por outro lado, o enfrentamento com as elites econômicas, donas de fatias importantes das propriedades urbanas e detentoras do poder que rege o processo evolutivo das cidades brasileiras, resultou em derrotas e lentidão, tornando-se palco de lutas que parecem eternas.

Da promulgação da Constituição Federal de 1988 até o início dos anos 2000, os avanços foram lentos, porém importantes. A partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, várias ações foram desenvolvidas com o propósito de humanizar e democratizar as cidades brasileiras, buscando transformá-las em espaços dignos para todas as pessoas, principalmente agindo para a inclusão social das mais empobrecidas.

Esse processo extremamente conflitivo (por ferir interesses das elites econômicas), reproduz-se nas diferentes regiões do país, a partir das especificidades de cada realidade local, acarretando as mais variadas limitações em todo o processo de elaboração e efetivação dos Planos Diretores elaborados. Essa afirmação se baseia em estudos de vários autores apresentados nos capítulos iniciais deste trabalho e na excelente análise organizada por Santos Júnior e Montandon (2011) em: “Os Planos Diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas”. A referida análise foi realizada por iniciativa do Ministério das Cidades a partir da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, que em parceria com o instituto de planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ, avaliou, de forma qualitativa, Planos Diretores de todos os estados da Federação.

Utilizar-se-á como base para a análise do Plano Diretor de Brasileia, este trabalho realizado em muitas mãos e organizado por Santos Júnior e Montandon (2011). Pretende-se identificar se o Plano Diretor em análise incorpora o conteúdo mínimo exigido no Estatuto da Cidade, contemplando os objetivos, diretrizes e instrumentos, apresentados nos Art. 2º e 4º, respectivamente, o que induz à elaboração de uma política urbana local, efetiva e responsiva às reais necessidades da cidade. Desse modo, pretende-se analisar se o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” se tornou efetivo no município e como as diretrizes e instrumentos que corroboram para alcançá-lo são capazes de tornar o plano efetivo.

Com a síntese desta análise, somada às características do urbano brasileiro, do regional e do local apresentadas nos capítulos anteriores, acredita-se ser possível avançar na direção de realizar o principal objetivo deste trabalho, que é “Identificar as principais dificuldades para a efetivação do Plano Diretor do município de Brasileia - Acre, durante a atual gestão municipal,

que corresponde ao período de 2017 a 2020”, para seguidamente pôr à prova a hipótese levantada de que “É possível que as limitações orçamentárias e técnicas sejam as principais dificuldades que entram a efetivação do Plano Diretor do Município de Brasileia-AC, pois inviabilizam a elaboração e implementação dos planos setoriais derivados deste plano”.

A partir de Santos Júnior e Montandon (2011), foram elaboradas várias perguntas que têm o propósito de auxiliar na detecção dos pontos considerados importantes a serem analisados. Vale ressaltar que essas perguntas são apenas norteadoras da análise que se pretende alcançar. Por esse motivo, não haverá uma preocupação de nossa parte em apresentar de forma rígida e sequencial respostas a cada uma delas. Abaixo são apresentadas as perguntas:

- a) os instrumentos de promoção da função social da cidade e da propriedade e os instrumentos de regularização fundiária estão bem definidos e são exequíveis?
- b) o acesso efetivo à terra urbanizada está garantido no plano?
- c) existe uma política habitacional efetiva que priorize as famílias de menor renda?
- d) o direito de superfície e instrumentos de regularização fundiária estão inseridos?
- e) foram inseridas ZEIS ou AEIS no Plano Diretor?
- f) existe a preocupação de tornar a cidade compacta, com a utilização prioritária dos vazios urbanos?
- g) os vazios urbanos serão também ocupados pelas AIES e essas estão incorporadas de forma efetiva?
- h) há uma disciplina efetiva para o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano?
- i) os instrumentos são autoaplicáveis?
- j) os instrumentos de planejamento urbano (planos, institutos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos) foram instituídos e são exequíveis?
- k) como estão inseridos os instrumentos de Direito de Preempção; parcelamento, edificação e utilização compulsória; IPTU Progressivo no Tempo?
- l) os instrumentos (outorga onerosa do direito de construir, outorga onerosa de utilização de uso, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir) fazem parte do plano?
- m) foram criadas as estruturas organizacionais necessárias para executar o plano?
- n) há a vinculação entre o Plano Diretor e o orçamento do município?
- o) existe um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano com o propósito de investir em melhorias sociais?
- p) a participação popular é uma prática efetiva, tornando a gestão mais democrática?
- q) em linhas gerais, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos estão incorporados?

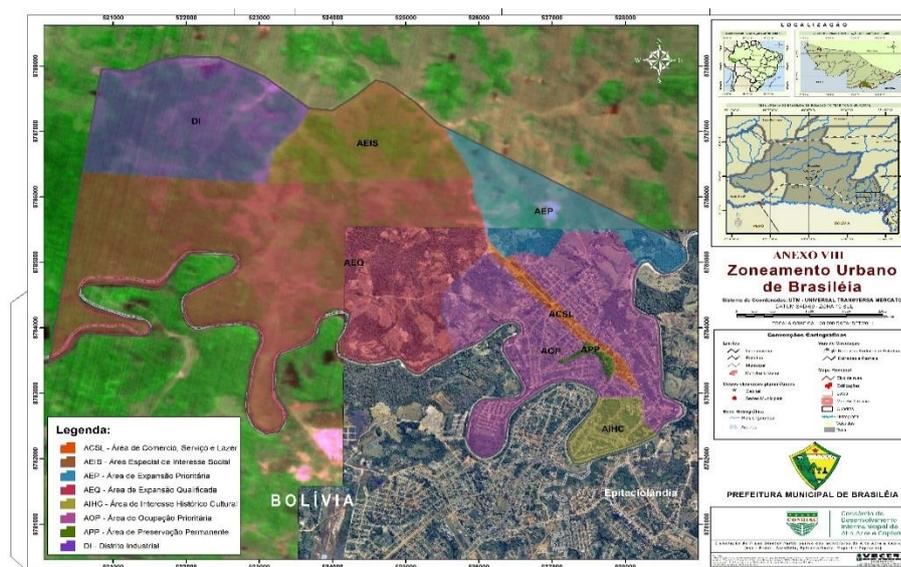
- r) o Plano Diretor dialoga com a cidade real, atendendo às reais necessidades existentes?
- s) as diretrizes buscaram efetivamente diminuir as desigualdades sociais?
- t) como estão inseridas no Plano Diretor a Política Habitacional, a política ambiental, a política de saneamento ambiental e a política de mobilidade urbana?

Dando início à análise, observa-se uma decisão importante na elaboração do Plano Diretor de Brasília, que foi a opção de construí-lo de forma participativa. O título do Capítulo I - “Do Plano Diretor Participativo Municipal” apresenta a intenção de se seguir as orientações da Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades, para que os planos elaborados a partir dessa resolução, contassem com ampla participação social, a partir de uma forte divulgação nos meios de comunicação social, com a utilização de uma linguagem acessível à todas as camadas da sociedade, com um cronograma de encontros e reuniões bem definido e divulgado com antecedência e com a divulgação dos resultados. Pode-se afirmar, a partir das informações prestadas por uma entrevista realizada com um dos integrantes da equipe de elaboração do plano, que ocorreram importantes momentos de relativa participação social, porém, sem atingir todos os seguimentos sociais existentes e sem o aprofundamento necessário.

A função social da cidade e da propriedade é o objetivo principal da política urbana, expresso na Constituição Federal e, posteriormente, no Estatuto da Cidade. No Plano Diretor em avaliação, essas funções aparecem como princípios norteadores, seguidos por 16 objetivos estratégicos. Desenvolve-se a partir daí, diretrizes e instrumentos que visam alcançar os objetivos.

Na busca de caminhar em direção à função social da cidade, o plano institui o zoneamento e a disciplina do uso, da ocupação e do parcelamento do solo como instrumentos de execução. Para efetivar o zoneamento, o plano apresenta no Art. 34, a divisão do município em duas zonas: a rural e a urbana. Em seguida a zona urbana é subdividida, no Art. 41, em sete tipos diferentes de Áreas, todas apresentando na lei as suas definições conceituais, características, objetivos e formas de ocupação. No mapa abaixo, pode-se observar a localização dessas Áreas.

Figura 5 - Subdivisão da zona urbana de Brasília



Fonte: Plano Diretor de Brasília-AC, Anexo VIII (2013)

A Área de Ocupação Prioritária - AOP (Art. 42) corresponde à região da cidade “com melhores condições de infraestrutura e principal concentração de residências, comércios e serviços”. Nessa área, é possível identificar vazios urbanos que não foram delimitados e dimensionados e se observa que não foi delimitado o perímetro urbano consolidado. Com isso se torna difícil estimar a capacidade de uso e ocupação dessa área para a elaboração de futuros projetos. É possível verificar que não houve a intenção de utilizar a AOP para a produção de Habitações de Interesse Social (HIS), dificultando o acesso das famílias de menor renda às regiões com melhor infraestrutura urbana e aos serviços públicos e privados instalados nesta região da cidade.

Vale destacar que o perímetro urbano do município se originou e se desenvolveu margeando o Rio Acre na sua margem esquerda e que toda a AOP se delimita com a margem do rio. O plano se limita a definir (no Art. 54) como “faixas não edificantes” as que margeiam os cursos d’água, a partir do que rege o Código Florestal e não permitir (Art. 50) o parcelamento do solo urbano em áreas cobertas por vegetação, em áreas protegidas e de preservação ecológica, porém, não se visualiza mecanismos que objetivem dirimir a pressão sobre os trechos das margens já antropizados, coibir o seu uso e preservar os trechos que ainda não foram destruídos. A utilização das APPs do Rio Acre tem agravado os efeitos nocivos das grandes enchentes que assolaram a cidade, como as ocorridas em 2012 e 2015.

A região onde se formou o primeiro povoado e se constituiu historicamente como Centro da cidade foi definida como Área de Interesse Histórico e Cultural - AIHC. A parte de maior

densidade populacional desta AIHC, onde se concentrava o antigo centro comercial do município, foi totalmente atingida pelas grandes enchentes do Rio Acre, ocorridas em 2012 e 2015, causando grandes prejuízos individuais e coletivos. Atualmente, a região ainda sofre as consequências dessas grandes enchentes. Vários imóveis foram destruídos, outros abandonados, parte significativa do comércio migrou para a região alta da cidade e o fantasma da alagação aterroriza, nos períodos de inverno amazônico, as famílias que moram e trabalham na região.

Ter definido essa área como AIHC foi uma saída inteligente para se buscar alternativas que propiciem: a) a preservação do patrimônio histórico-cultural e o reavivamento social e econômico; b) a segurança patrimonial das famílias que construíram suas vidas na região; c) a identificação de novos usos, que sejam dentro do possível, ambientalmente seguros e sócio economicamente viáveis. Do mesmo modo, a preocupação com os aspectos ambientais e com as consequências negativas de futuras alagações precisam fazer parte dos projetos de uso dessa área.

A migração paulatina do Centro Comercial para uma região alta da cidade, sem riscos de inundações, consolidou o novo Centro Comercial às margens da Rua Marinho Monte, que atualmente é a região de maior desenvolvimento urbano e a mais valorizada financeiramente, onde também estão sendo instalados estrategicamente equipamentos e serviços públicos. Deve-se a esse fator a definição dessa região como Área Comercial de Serviço e Lazer - ACSL (Art. 44), transformando-a em uma Área prioritária para o desenvolvimento da cidade.

O crescimento rápido dessa ACSL resultou na ampliação do tráfego de veículos pesados e leves nessa região da cidade, gerando transtornos para os usuários dos serviços públicos e dos empreendimentos comerciais ali instalados, exigindo do poder público municipal a realização de ações frequentes em busca de soluções para esse problema. Observa-se nas conversas e entrevistas com representantes da gestão municipal que existe uma preocupação com essa problemática, porém ainda não foi adicionada como prioridade na agenda política local a temática da mobilidade urbana com acessibilidade universal.

Os Artigos 30 e 31 do plano estabelecem regras para a instalação de estacionamentos nos empreendimentos, destacando que: para os empreendimentos enquadrados como Polos Geradores de Tráfego - PGT (Alínea IV do Art. 27), o plano estabelece que os estacionamentos de veículos leves e caminhões deverão ser previstos dentro do lote, evitando o uso das vias públicas para “estacionamento e as operações de carga e descarga”. O uso do recuo frontal como estacionamento está também previsto no plano, configurando-se com uma alternativa para a dificuldade de estacionamentos nos estabelecimentos privados e públicos. Nesse caso, o

que poderia ser uma das ferramentas para a solução do problema de estacionamento, tornou-se um empecilho devido ao uso irregular de calçadas de pedestres, frequentemente bloqueadas por veículos (principalmente motocicletas e bicicletas), placas de propaganda e produtos colocados em exposição por algumas casas comerciais. Como as regras não são cumpridas e a fiscalização é ineficiente, o trânsito, principalmente na ACLS, torna-se lento e perigoso.

Observa-se, também, que os novos prédios em construção e aqueles que passam por reforma e ampliação para a instalação de empreendimentos comerciais, na ACLS e em outras regiões da cidade, não cumprem várias regras de uso e ocupação do solo, instituídas no Plano Diretor. Isso mostra que não há um acompanhamento cuidadoso por parte da administração municipal na aplicação da legislação.

A Área de Expansão Prioritária - AEP (Art. 45), identificada no mapa - V, está localizada em uma região estratégica para a expansão do município, por fazer limites com o futuro Anel Viário (Art. 83) (projeto que é responsável por retirar de dentro do perímetro urbano o fluxo de veículos de transporte de carga, usuários da Rodovia Transoceânica) e com os bairros Alberto Castro, Francisco J. Moreira e Marcos Galvão. Observa-se que mais uma vez não houve a preocupação da equipe elaboradora em definir Área de Interesse Social – AEIS, próxima à região de melhor urbanização da cidade.

A única área definida no mapa - V como AEIS (Art. 47) está segregada do urbano consolidado (usando aqui a definição de segregação espacial de Maricato (1996; 2006)), situada distante das principais vias de acesso e dos serviços públicos e privados existentes no município. Segundo Santos Júnior e Montandon (2011), é importante definir AEIS ou ZEIS em áreas de fácil integração com a malha viária e com equipamentos e serviços urbanos consolidados. A localização dessa AEIS mostra que não houve a preocupação, por parte do poder público local, em incluir as camadas populares de menor renda no processo de desenvolvimento urbano, com a construção de novas moradias que reduzam o déficit habitacional existente.

Outro aspecto importante a ser observado é que as demais orientações da Resolução nº 34/2005 do Conselho das Cidades para a definição de AEIS sequer foram levadas em consideração na elaboração do plano em análise. O Art. 05 da referida resolução orienta que:

[...] A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá:
I - destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; II - demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos; III – demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida

e à saúde; IV - demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária; V - definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber; VI - definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas; VII - demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (Art. 5º da Resolução 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades)

Para Santos Júnior e Montandon (2011), definir os assentamentos precários e ocupações irregulares de pessoas de baixa renda como AEIS, pode oportunizar a regularização fundiária destas áreas, assim como definir como AEIS as áreas atingidas por inundações e deslizamento poderá auxiliar na busca de soluções definitivas para o uso irregular dessas. Ao não seguir essas orientações, é possível afirmar que o plano em análise perde a oportunidade de avançar na organização da cidade, do mesmo modo que, por não definir AEIS nos vazios urbanos e na Área de Expansão Prioritária, perde a oportunidade de reduzir as desigualdades sociais existentes no acesso à terra urbanizada e à cidade.

Parte significativa da Zona Urbana delimitada está definida como Área de Expansão Qualificada - AEQ (Art. 46), requerendo estudos geotécnicos e de impacto ambiental que possam definir corretamente o seu uso. Observa-se que toda a AEQ se limita ao Sul com o Rio Acre, além apresentar em vários pontos declives e aclives que inviabilizam e/ou dificultam o uso ambiental e economicamente seguro.

Na região definida com Área do Distrito Industrial - ADI (Art. 48), encontram-se instaladas algumas agroindústrias, em destaque para o Polo Moveleiro e o complexo industrial Acreaves e Dom Porquito. A área foi acertadamente escolhida, por estar localizada às margens da BR-317 (Estrada do Pacífico ou Transoceânica com é conhecida), potencial via de ligação com os países banhados pelo oceano Pacífico. É relativamente distante do perímetro urbano consolidado, o que é um fator positivo para reduzir os efeitos da poluição causada por essas indústrias sobre a região de maior densidade urbana. Por outro lado, a ausência de um sistema de transporte público coletivo com preços compatíveis com a renda das camadas populares, dificulta o acesso da população e, principalmente dos trabalhadores, aos empreendimentos ali instalados. Algumas empresas com melhores condições estruturais disponibilizam transporte para os seus trabalhadores.

A falta de uma infraestrutura adequada e de um sistema de transporte coletivo público são os principais gargalos existentes para a consolidação da ADI. Superar esses gargalos tornará

a área sedutora para a fixação de novos empreendimentos e possibilitará a retirada dos empreendimentos geradores de ruídos e de resíduos poluidores de dentro da área urbana com maior densidade populacional.

O zoneamento é um instrumento importante no propósito de colocar em prática algumas diretrizes do Estatuto da Cidade, como: garantir o direito às cidades sustentáveis; auxiliar no planejamento do desenvolvimento das cidades e proporcionar o correto uso do solo. No entanto, o zoneamento do município de Brasília só se tornará efetivo com a adição de outros instrumentos que se inter-relacionem com os já previstos no Plano, tornando-os autoaplicáveis. Nesse sentido, faz-se necessário detalhar o macrozoneamento por um microzoneamento que identifique com melhor precisão as áreas de proteção ambiental, as microáreas para habitação de interesse social e as áreas carentes de regularização fundiária, dando ênfase ao melhor aproveitamento dos vazios urbanos e ao uso correto da AOP. O microzoneamento será, desse modo, um passo fundamental para tornar a cidade compacta, economicamente viável, ambientalmente equilibrada e redutora das desigualdades sociais.

O plano avançou no sentido de disciplinar o uso das Áreas definidas no macrozoneamento, pelas Normas Gerais para o Parcelamento do Solo (Capítulo V). Após definir o tipo de parcelamento, foram previstas as normas que visam proporcionar as condições ambientais seguras para o assentamento humano e para a preservação ambiental indutora de uma cidade sustentável. Dando sequência, foram previstas as normas para a aprovação de novos loteamentos, exigindo do loteador (Art. 58) a execução e o custeio das obras e instalações de infraestrutura (abertura e pavimentação das vias de circulação, rede de esgoto, rede de água, rede de energia elétrica e iluminação pública, meio-fio, sarjeta e delimitação de calçadas). No entanto, por mais que essas normas estejam previstas claramente no plano, elas não estão sendo respeitadas e efetivadas, devido à ausência de ações práticas por parte da administração municipal.

Um exemplo concreto do desrespeito às normas de loteamento previstas no plano é o Loteamento Francisco Peixoto, situado no bairro Alberto Castro. Segundo relato de uma liderança local, entrevistada na pesquisa de campo que faz parte deste trabalho, o proprietário da área loteou irregularmente parte da sua propriedade e iniciou a venda de lotes ignorando totalmente as exigências legais do Plano Diretor. A Prefeitura, por sua vez, ignorou a existência do loteamento irregular e permitiu a venda de lotes e a construção de moradias sem a implantação das obras de infraestrutura necessárias e obrigatórias. No ano de 2020, parte da área foi ocupada por famílias de baixa renda, com a autoconstrução de moradias precárias, sem

as condições ambientais e estruturais que ofereçam dignidade a essas famílias, o que agravou significativamente os problemas de infraestrutura existentes.

Em busca de soluções para os problemas, os moradores fizeram várias reuniões e encontros com a Prefeitura e o loteador, porém não obtiveram avanços significativos. As poucas obras de infraestrutura (instalação de rede de abastecimento de água, rede elétrica, melhorias das vias precariamente abertas) foram executadas pelo poder público. Não satisfeitos, um grupo de moradores procurou o apoio do Ministério Público Estadual em busca de uma solução definitiva. A partir de então, o MP reuniu as partes envolvidas e após longa discussão, ficou estabelecido que a Prefeitura não poderia realizar obras de infraestrutura na área e o loteador teria que cumprir com as suas obrigações legais. Diante do exposto, pode-se afirmar que mais uma vez, quem ficou prejudicada foi a comunidade, pois o loteador continua sem cumprir com as suas obrigações e as ações que estavam previstas para serem realizadas pelo poder público foram paralisadas.

Segundo Santos Junior e Montandon (2011), é difícil incutir no Plano Diretor, todo o regramento necessário para o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano, fazendo-se necessária a elaboração de leis específicas para isso. Observa-se que o plano em análise confirmou esta afirmação, pois não foi capaz de instituir todo o regramento necessário para garantir o acesso justo e democrático da cidade para todas as camadas sociais. O plano orienta a elaboração posterior de várias leis e a revisão de instrumentos e leis existentes com o propósito de torná-lo efetivo. No entanto, a maioria das leis não foram elaboradas e do mesmo modo, não foram revisadas as leis e instrumentos já existentes.

Entre os instrumentos instituídos no Plano Diretor de Brasília, o “Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV” são importantíssimos para assegurar qualidade ambiental para a cidade. Esses instrumentos foram instituídos, porém não foram devidamente efetivados, carecendo de ações práticas de regulamentação e execução. Observa-se que não existe um cuidado prático com as áreas de preservação ecológica. As APPs continuam sendo ocupadas com o assentamento de pessoas e com instalação de empreendimentos particulares, sem o devido cuidado com as faixas não edificantes (exigência do Código Florestal) e sem medidas mitigadoras de impacto ambiental para o uso de áreas ambientalmente frágeis. Pouco se avançou na solução do grave problema de esgotamento sanitário da cidade. Somente no ano de 2020 foi aprovado o Plano Municipal de Saneamento Básico, sem avançar em soluções concretas para os problemas, principalmente devido à dificuldade de acessar recursos financeiros para a execução de obras e outras ações nesse sentido.

Foram instituídos no Plano, outros instrumentos propulsores de uma cidade incluyente e democrática, no entanto, para torná-los efetivos, faz-se necessário a adição de outros instrumentos, a utilização de ferramentas que os inter-relacionem e, em alguns casos, a regulamentação dos instrumentos pelas leis específicas. Um exemplo claro é o instrumento da “Desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública” (Alínea III do Art. 7), importantíssimo para a aquisição de áreas de melhor urbanização a serem utilizadas para Habitação de Interesse Social e para a construção de equipamentos urbanos, dentre outros fins. A inter-relação entre esse instrumento, o “IPTU Progressivo no Tempo” e o “Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios” têm o potencial de facilitar a aquisição de áreas, com menores custos para o erário público, além de obrigar os proprietários de áreas ociosas em vazios urbanos, utilizadas com fins meramente de especulação imobiliária, de colocá-las no mercado, democratizando o acesso às áreas de melhor urbanização.

Os dois últimos instrumentos citados não foram sequer adicionados ao plano, inviabilizando, assim, a possibilidade de inter-relação entre eles. Para Santos Junior e Montandon (2011), esses instrumentos são os causadores dos maiores conflitos com os donos terras e de propriedades urbanas utilizadas para especulação imobiliária. Os proprietários usam o poder econômico e a influência que exercem sobre o poder político, para imporem ao poder público a priorização dos seus interesses individuais, em detrimento dos interesses coletivos.

O direito de Preempção (Art. 11 e 12) é outro importante instrumento auxiliar na busca de concretizar a função social da cidade. Segundo Santos Júnior e Montandon (2011), esse instrumento precisa estar ligado com ações concretas para ser autoaplicável, como: a aquisição de áreas para a construção de HIS. O plano em análise estabelece corretamente o exercício desse instrumento, por parte do Poder Público Municipal, nas AEIS e AEP, além de prever o seu uso na aquisição de áreas que estimulem o desenvolvimento sustentável da cidade. Por outro lado, a ausência de um cadastro aprofundado, que defina as possíveis áreas a serem adquiridas e a ausência de lei específica definindo com clareza o uso e necessidade de aquisição dessas áreas, impedem a autoaplicação desse instrumento.

O instrumento “Operações Urbanas Consorciadas” (Arts. 13 ao 16) foi instituído no plano com o objetivo de realizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em determinadas áreas. Para alcançar esse objetivo, o Poder Público Municipal buscará a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados na realização de operações regulamentadas por lei municipal específica. A ausência de uma definição clara das áreas e das operações que poderão ser realizadas e a não regulamentação em lei específica, faz com que esse instrumento não seja autoaplicável. O plano

também não prevê a utilização desse instrumento para promover o acesso da população de menor renda às áreas de melhor infraestrutura urbana, principalmente promovendo a urbanização de áreas para HIS.

É possível afirmar que, para concretizar o objetivo de cumprir a função social da cidade e da propriedade, o Plano Diretor precisar tratar a temática habitacional como uma de suas prioridades. Observa-se que no caso do plano em análise, não houve uma vinculação concreta entre os instrumentos instituídos e a referida temática. Não foram definidas estratégias concretas para solucionar o problema e não há sequer a orientação para a elaboração posterior de um Plano Setorial de Habitação, com ênfase na Habitação de Interesse Social.

Nos Arts. 17 ao 24, o plano institui os instrumentos de Gestão Democrática, visando assegurar “a participação direta da população no processo de planejamento da política de desenvolvimento”. Para concretizar esse objetivo, são previstas as seguintes instâncias e instrumentos: a) Conselho da Cidade; b) Conferência Municipal da Cidade; c) Audiência e consultas públicas; d) Gestão participativa do orçamento e e) Sistema de Informações Municipais. Essas instâncias e instrumentos estagnaram na previsão legal, não havendo, por parte do poder público municipal, ações concretas de efetivação.

É importante lembrar que não existe no Brasil uma tradição de Planejamento Público e, do mesmo modo, não há uma tradição de planejamento com a participação popular. Segundo Belchior (1999), há um desinteresse da gestão pública em planejar e construir uma tradição de planejamento adaptada à realidade do país. A pouca vocação para o planejamento é observada no âmbito federal e conseqüentemente vivida nos âmbitos regionais e locais. Para Kon (1994), o planejamento público no Brasil esteve sempre condicionado às condições políticas, sobre pressão de ideias liberais, mas com forte intervenção estatal. Sendo assim, a forma de planejar, a metodologia utilizada e os resultados do planejamento estão diretamente ligados às concepções e práticas políticas do grupo no poder. Há, também, por muitos gestores, o desinteresse calculado de planejar, principalmente com a participação da sociedade, evitando a pressão por políticas caras e complexas e o controle, a maior transparência e a prestação de contas.

Para Santos Júnior e Montandon (2011), o processo de elaboração de Plano Diretores Participativos nem sempre foram capazes de perpetuar mudanças de gestão municipal; de promover a institucionalização permanente da participação popular pela efetivação de Conselhos e de expressar a construção de um pacto social para o desenvolvimento da cidade, capaz de incluir as camadas sociais historicamente excluídas.

Para analisar os Instrumentos de Gestão Democrática, previstos no Plano em análise, é importante apresentar aspectos dos relatos das lideranças comunitárias entrevistadas para este trabalho. A maioria relatou que já faziam parte do movimento de bairros, participando de cargos de Diretoria, na época em que o Plano foi elaborado, mas não foram convidadas para participar do processo de elaboração. Duas lideranças mais antigas, que eram presidentes de suas associações no período, afirmam que foram convidadas para participar de encontros com essa finalidade, porém não conhecem o teor do plano. Todas afirmam que nunca tiveram acesso ao conteúdo aprovado.

A partir dos relatos acima e dos relatos feitos anteriormente, no início deste capítulo, por um dos integrantes da equipe técnica de elaboração, é possível observar que o formato de participação popular envolveu apenas alguns setores da sociedade, sem ampla divulgação e mobilização social, além de ser desprovido de um processo de capacitação e nivelamento de informações, com o objetivo de garantir a participação qualificada dos atores sociais envolvidos. Desse modo, a participação popular não foi capaz de empreender mudanças na Gestão Municipal, com o propósito de colocar em prática o Plano Diretor. Também não foi capaz de institucionalizar a participação social por um Conselho da Cidade ou conselho similar e, por fim, não conseguiu construir um pacto social em prol do desenvolvimento da cidade, com inclusão das camadas populares de menor renda e redutor das desigualdades sociais.

O Conselho da Cidade, previsto no Plano em análise, é de caráter consultivo, podendo deliberar sobre propostas para operacionalização dos instrumentos nele previstos e sobre empreendimentos ou atividades que possam provocar impacto ambiental e de vizinhança. Está prevista também a sua composição com 13 membros e respectivos suplentes, representantes de instituições governamentais e não governamentais, eleitos por dois anos. Por mais que haja previsão legal para a sua criação e estejam definidos os seus objetivos, a sua composição e as suas atribuições, o Conselho não foi implementado. Do mesmo modo, as demais instâncias e instrumentos de Gestão Democrática estagnaram na previsão legal. As audiências públicas, quando realizadas, são protocolares e servem apenas para legitimar elaborações da administração pública.

É possível concluir que os instrumentos previstos não são autoaplicáveis e não atendem a todas as necessidades urbanas existentes. Somam-se a esse fator limitador, a ausência de estruturas organizacionais de execução, que deveriam ter sido criadas na gestão pública, a falta de vínculo entre o orçamento e o Plano Diretor e a não criação e/ou adaptação de mecanismos tributários capazes auxiliar na geração e disponibilização de receitas a serem utilizadas no desenvolvimento urbano. Para superar as limitações existentes, faz-se necessária a realização

de estudos mais aprofundados da realidade local, capazes de oferecer um melhor detalhamento dos problemas, construir as melhores estratégias possíveis para a efetivação dos instrumentos existentes e para a adição de outros aspectos. Do mesmo modo, observa-se a necessidade de elaboração das leis específicas previstas, como também a elaboração de planos setoriais indutores da execução eficiente, eficaz e efetiva do Plano Diretor em análise.

3.2 A importância dos planos setoriais para a efetivação do plano diretor

O Estatuto da Cidade estabelece no seu Art. 4º o planejamento municipal como um dos instrumentos para a execução da Política Urbana: “O planejamento urbano de uma cidade é mais conhecido habitualmente como o Plano Diretor [...]” (MARTINS, 2019, p. 58), porém não se restringe unicamente a esse, pois o mesmo artigo da lei, como podemos observar abaixo, apresenta outros planos, programas e instrumentos, que são necessários e se inter-relacionam para garantir o bom, correto e moderno desenvolvimento das cidades.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial:
 - a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

O Plano Diretor, por si só, não é capaz de instituir todos os instrumentos necessários para torná-lo efetivo. Uma das formas encontrada para superar esta limitação é a elaboração de planos setoriais capazes de dar exequibilidade às diretrizes definidas para solucionar os problemas detectados. Em muitos casos, o próprio Plano Diretor orienta a elaboração de leis específicas e planos setoriais que regulamentem e garantam a sua efetividade. Gasparini (2004, p. 107) conceitua os planos setoriais como “leis específicas ou genéricas destinadas a regular determinadas situações dentro de áreas indicadas no Plano Diretor”. Já o Plano Diretor de Curitiba-PR, no § 3º do Art. 4º, conceitua planos setoriais “como atos administrativos que trazem os projetos e ações a serem implementadas pelo Poder Público Municipal, considerando os princípios, diretrizes e objetivos previstos no Plano Diretor”.

Segundo Belchior (1999), a participação popular qualificada dá legitimidade e qualidade ao planejamento público, por ser capaz de transformar as estruturas do Estado em busca de

harmonizá-lo com a sociedade. Partindo dessa afirmação, compreende-se que a escolha os planos setoriais a serem elaborados dependem diretamente das necessidades detectadas por estudos aprofundados das especificidades de cada realidade local, em que o grau compreensão dos problemas e a capacidade de participação qualificada da sociedade envolvida no processo de elaboração são determinantes.

No caso de Brasileia, o Plano Diretor, no seu Art. 4º, compreende que no processo de planejamento, gestão e ordenamento do espaço municipal se faz necessária a utilização de vários instrumentos de execução, encontrando-se inseridos entre esses: planos, programas e projetos. O Art. 6º define os objetivos estratégicos que norteiam o Plano Diretor e orienta no seu Parágrafo Único, a implementação de políticas públicas setoriais para a concretização dos objetivos definidos. No entanto, mesmo sendo evidente a necessidade de elaboração e execução de planos setoriais necessários para a sua correta efetivação, o plano em análise não os identifica e não orienta com clareza as suas elaborações.

Durante o período da gestão municipal em que o Plano Diretor foi aprovado (2013-2016), nenhuma das ações previstas no próprio plano com o objetivo de garantir a sua efetivação foram concretizadas. Somente na atual gestão, no ano de 2020, foi elaborado o Plano Setorial de Saneamento Básico e está em elaboração o Plano Municipal de Resíduos Sólidos, exigido pela Lei Federal 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Ambos são importantíssimos para garantir o desenvolvimento ambientalmente correto e adequar o município às exigências legais da legislação federal. Outros planos considerados necessários para o desenvolvimento do município, como o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, o Plano Municipal de Meio Ambiente e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social sequer foram iniciados.

Vale lembrar, como dito anteriormente, que a definição dos instrumentos importantes e necessários para executar a política urbana de um município, depende da análise qualificada e aprofundada da realidade local, com a correta e qualificada participação social. Nesse sentido, a apresentação dos planos acima descritos como importantes para o município, está embasada em características do urbano local, identificadas no processo de análise do Plano Diretor e em observações realizada durante a pesquisa de campo. A escolha dos Planos Setoriais a serem realmente elaborados, dependerá do aprofundamento na realidade local descrita no início deste parágrafo e da obrigatoriedade legal instituída nas leis federais, como veremos a seguir.

O Plano Municipal de Habitação é um dos importantes planos setoriais a ser elaborado no município, com o propósito de superar o déficit habitacional que faz parte da realidade brasileira, desse modo, faz parte da realidade local. A superação do déficit habitacional precisa

estar acompanhada de mecanismos que evitem a segregação socioespacial e garanta o acesso às áreas de melhor urbanização para as camadas de menor renda.

Segundo o estudo realizado por Robson Gonçalves, professor da Fundação Getúlio Vargas, para a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias - ABRAINC, o déficit habitacional brasileiro em 2019 estava estimado em 7,8 milhões de unidades, com 93% do déficit encontrado na faixa de renda até cinco salários mínimos. A composição deste déficit abrange as habitações precárias, coabitação familiar, adensamento excessivo e ônus excessivo com aluguel. Na Região Norte, o déficit era, na época do estudo, de cerca de 844.342 unidades. No Acre se estimava o déficit em 24.679 unidades, em que 99% da demanda está inserida na faixa de renda até 03 salários mínimos.

Em Brasileia, observa-se o agravamento das consequências do déficit habitacional após as grandes alagações ocorridas em 2012 e 2015, que resultaram em prejuízos de difícil recuperação para muitas famílias. Muitas famílias que já viviam e vivem em habitações precárias e/ou coabitação familiar e/ou adensamento excessivo e as que são vítimas do ônus excessivo com aluguel, juntaram-se às famílias que moravam em áreas de várzea do rio Acre para ocupar áreas livres das inundações do rio. Desde 2013, várias áreas foram ocupadas por estas famílias, das quais se pode destacar pela história de luta e resistência, a ocupação 8 de Março, no Ramal da Nazaré, e a ocupação 28 de Maio, no bairro Leonardo Barbosa. Essa última foi palco de um conflito com a PM do Acre, em cumprimento de uma decisão judicial de reintegração de posse.

As ocupações mais recentes identificadas estão localizadas: uma, em uma área alagadiça do loteamento irregular José Peixoto, situado bairro 03 Botequins e, a outra, está localizada no loteamento irregular Francisco de Assis, bairro Alberto Castro. O loteamento José Peixoto é anterior ao Plano Diretor, já o loteamento Francisco de Assis foi iniciado após a aprovação do plano sem cumprir as exigências legais desse. Observa-se, também, que continua a ocupação de áreas situadas na margem do rio Acre, definidas no Plano Diretor como faixas não edificantes, seguindo as normas do Código Florestal, para a preservação de Áreas de Preservação Permanente.

O Plano Diretor de Brasileia, como a maioria dos planos analisados em Santos Júnior e Montandon (2011), não define concretamente os instrumentos que garantem a construção de moradias populares. Mesmo citando em vários momentos a necessidade de se disponibilizar áreas para atender a demanda habitacional, o plano em análise não apresenta instrumentos autoaplicáveis para viabilizar essa demanda, principalmente no que concerne à construção de moradias para atender as camadas de menor renda, identificada no estudo realizado por Robson

Gonçalves para a ABRAINC, como a maior parcela da população que compõe o déficit habitacional do estado do Acre.

A Lei Federal nº 11.124/2005, em busca de uma solução concreta para a problemática habitacional no país, instituiu o dever dos municípios de apresentarem Planos de Habitação de Interesse Social como condicionante ao acesso dos recursos do FNHIS. Fica evidente a importância do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social para a implementação efetiva do Plano Diretor. Desse modo, a superação do déficit habitacional, distanciando-se das características negativas (urbanização desordenada, moradias em áreas inapropriadas, segregação socioespacial, dentre outras) acumuladas no processo de urbanização de Brasília, precisam fazer parte da solução a ser construída na elaboração de um Plano Municipal de Habitação com ênfase na Habitação de Interesse Social.

O Plano Municipal de Mobilidade Urbana é outro instrumento importantíssimo a ser elaborado no município. Para Maricato (2004), é necessário ocorrer uma mudança de paradigma nas políticas públicas de transporte e trânsito para superar a crise na mobilidade urbana no Brasil. O modelo que prioriza o transporte particular precisa ser substituído por um modelo que priorize o transporte público e coletivo. O modelo atual é responsável por um trânsito caótico nas cidades, dificultando o acesso à cidade principalmente das camadas populares de menor renda e agravando a cada dia os congestionamentos, o desperdício de tempo, a poluição ambiental, os índices de acidentes e a violência do trânsito.

Em busca de soluções para essa grave problemática, a Política Nacional de Mobilidade Urbana constitui os seus objetivos a partir de três campos de ação, descritos com precisão no estudo coordenado por Ermínia Maricato para o Ministério das Cidades, como se pode observar no trecho abaixo extraído do referido estudo:

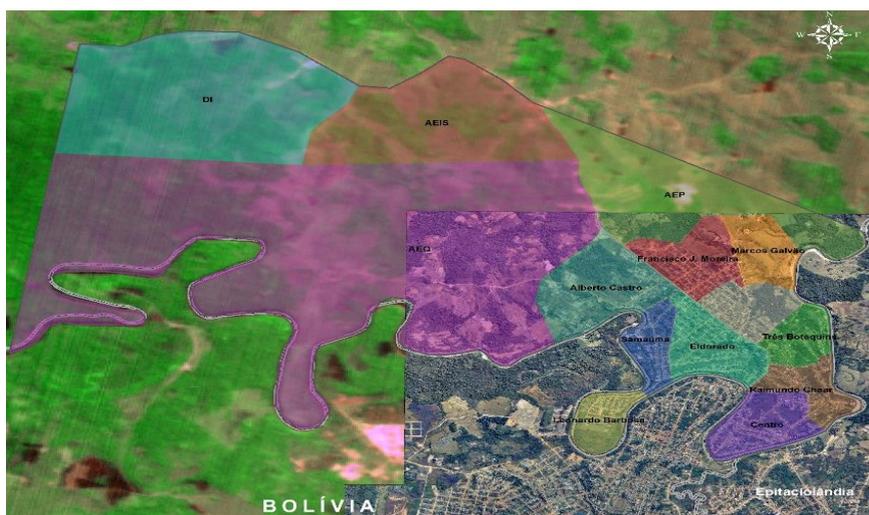
Os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável estão na intersecção de três campos de ação: desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e inclusão social. No campo do desenvolvimento urbano, os objetivos da Política Nacional de Urbana são a integração entre transporte e controle territorial, redução das deseconomias da circulação e a oferta de transporte público eficiente e de qualidade. No campo da sustentabilidade ambiental, o uso equânime do espaço urbano, a melhoria da qualidade de vida, a melhoria da qualidade do ar e a sustentabilidade energética. No da inclusão social, o acesso democrático à cidade e ao transporte público e a valorização da acessibilidade universal e dos deslocamentos de pedestres e ciclistas. As ações e programas que a política prevê se superpõem nestes campos de reflexão sobre a produção do espaço urbano como lentes em busca de um foco, que é a sustentabilidade da mobilidade urbana (MARICATO, 2004, p. 62).

O desenvolvimento urbano que negligencia a sustentabilidade ambiental e a inclusão social é gerador de desigualdades sociais e redutor de uma melhor qualidade de vida para toda a sociedade, principalmente para as camadas populares mais vulneráveis às adversidades ambientais e sociais geradas pelo urbano excludente e segregador. Desse modo, um Plano Municipal de Mobilidade Urbana precisa ser construído a partir da inter-relação indissociável e harmônica desses três campos de ação.

Segundo Santos (2018), mesmo havendo diferença entre as cidades pelo seu tamanho, tipo e região em que está inserida, existem problemas que são comuns entre todas elas. Para esse autor, quanto maior a cidade, mais visíveis e mais graves se apresentarão os problemas urbanos e, desse modo, pode-se afirmar que a problemática da mobilidade urbana se apresentará mais claramente. Para exemplificar essa afirmação e poder comparar com a realidade local, pode-se utilizar a realidade da capital do estado do Acre. Rio Branco, segundo o IBGE, concentra metade da população do estado e se caracteriza no conceito de Santos (2018) como uma cidade espalhada, que ocupa “vastas superfícies entremeadas de vazios”. É a cidade do Acre onde estão mais visíveis e mais graves os principais problemas de mobilidade urbana.

Brasileia é o 6º município do estado do Acre em população, com cerca de 26 mil habitantes. É possível observar alguns problemas de mobilidade urbana que ainda não foram agravados e que podem ser superados com planejamento, recursos financeiros e determinação política. A cidade dispõe de todas as condições para se tornar uma cidade compacta. São poucos os vazios urbanos existentes, os bairros mais distantes estão a, aproximadamente, 05 km do novo centro comercial e administrativo (identificado no MAPA V) e a Área mais distante é o Distrito industrial que fica à 7,5 km de distância do referido centro. Observa-se no mapa abaixo a localização dos bairros e as áreas que forma o perímetro urbano.

Figura 6 - Perímetro urbano, bairros e área de expansão prioritária



Fonte: Plano Diretor de Brasília (2013)

Entre os problemas de mobilidade urbana encontrados na cidade, um dos principais é a inexistência de um sistema de transporte público coletivo que atenda, principalmente, às camadas populares. Mesmo com as pequenas distâncias entre os bairros e o centro comercial e administrativo da cidade, a implantação de um sistema de transporte público adaptado à realidade local, com metas e estratégias em curto, médio e longo prazos, evitará o agravamento desse problema e preparará a cidade para melhores índices de mobilidade no futuro. A utilização de modais não motorizados é uma opção importantíssima, que precisa ser levada em consideração na hora de definir o sistema de transporte municipal. Os modos não motorizados fazem parte de concepções modernas e ambientalmente corretas adotadas por cidades desenvolvidas nas mais diversas regiões do Planeta.

Ter sistemas de transportes de boa qualidade, seguros, com preços acessíveis, com compromisso ambiental e garantidores do acesso democrático a cidade com inclusão social é uma das metas definidas para concretizar um dos objetivos do milênio, que é: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros resilientes e sustentáveis”. A meta é:

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos (PNUD Brasil).

Outro problema identificado é o frágil sistema viário, limitador da fluidez e de uma melhor organização do trânsito. Em alguns pontos da cidade, vias construídas próximo a

margem do rio Acre foram danificadas pelas grandes alagações. Outras vias estão impedidas de serem continuadas e ampliadas devido às edificações particulares que foram construídas ignorando o traçado de vias existentes ou projetadas pelo Poder Público Municipal. A cidade se desenvolveu ao longo de um trecho da BR-317, que se transformou na principal via de acesso para a maioria dos bairros e concentra às suas margens o centro comercial e parte significativa dos serviços públicos existentes no município. Esse trecho da rodovia está caracterizado como via de trânsito rápido e é impactado por um fluxo constante de veículos de carga que atendem às demandas do mercado local, das cidades vizinhas e de cidades do Peru e da Bolívia, causando impactos negativos para a mobilidade, para o meio ambiente e para a acessibilidade.

No que tange à acessibilidade, a maior parte dos trechos de calçadas de pedestres foram construídos sem respeitar a Lei Federal 10.098/2000, que estabelece normas gerais e critérios para a promoção da acessibilidade e orienta que sejam observadas as normas técnicas estabelecidas na ABNT NBR 9050. Ao longo do trecho urbano da BR-317, observa-se, em vários pontos, a utilização das calçadas como extensão de empreendimentos particulares, causando bloqueios e obstáculos que dificultam o uso seguro para os pedestres, principalmente para as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Mesmo sendo aprovado um ano após a aprovação da Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu Política Nacional de Mobilidade Urbana, o Plano Diretor de Brasília não segue as orientações e obrigatoriedades desta lei. É um Plano carente de diretrizes e instrumentos que promovam efetivamente a mobilidade urbana, limitando-se apenas a estabelecer normas para a implantação das vias de circulação em novos loteamentos e a definição da composição do sistema viário e a sua hierarquização nos moldes definidos pelo Código de Trânsito Brasileiro.

Vale lembrar que a elaboração de um Plano Municipal de Mobilidade Urbana é uma exigência legal da Lei Federal nº 12.587/2012 para os municípios com mais de 20 mil habitantes. Após várias prorrogações de prazos para que os municípios cumpram com esta obrigação, foi definida, pela Lei Federal nº 14.000/2020, a data de 12 de abril de 2023 como limite para que os municípios possam elaborar os seus planos e, desse modo, garantir o acesso a recursos federais para esse fim.

Os problemas afetam a mobilidade urbana da cidade de Brasília, apresentados acima e se juntam às exigências legais da Lei nº 12.587/2012, para afirmar a importância da elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Construir um plano qualificado e exequível, embasado em um estudo aprofundado da realidade e com participação popular ativa, será um passo significativo para evitar o agravamento de problemas de mobilidade urbana mais visíveis

em cidades de porte maior. Será uma medida inteligentíssima para preparar a cidade de Brasileia para o desenvolvimento com sustentabilidade e bem-estar social.

A política ambiental, por sua vez, é imprescindível para proporcionar o desenvolvimento integral da nação e, conseqüentemente, propiciar o desenvolvimento das menores unidades federativas em que está subdividido o seu território, que são os municípios. Para tanto, a Política Nacional de Meio Ambiente tem como objetivo “a preservação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. Desse modo, a preservação ambiental só alcança seu verdadeiro propósito quando se centra na garantia do direito à vida e da dignidade humana.

A busca de soluções, entre os entes federados para a problemática ambiental no país, foi normatizada pela Lei Complementar nº 140/2011. Várias ações administrativas para os municípios foram estabelecidas por essa lei no seu Art. 9º, das quais se destacam duas que apresentam claramente a preocupação de se construir no planejamento municipal, planos que priorizem soluções para as questões ambientais, são elas: a) a elaboração do Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais e b) a formulação, execução e cumprimento da Política Municipal de Meio Ambiente.

Segundo Santos Júnior e Montandon (2011), a questão ambiental não pode ser tratada de maneira fragmentada. Tanto o Plano Diretor como os planos setoriais precisam incorporar a temática ambiental com o propósito de tornar todas as ações desenvolvidas na cidade em ações ecologicamente corretas. Nos planos analisados, no trabalho desses autores, existem aqueles que incorporam o discurso ambiental, porém poucos adotaram a questão ambiental como prioridade. Em poucos casos se observa a utilização de instrumentos para incentivar a preservação de áreas de interesse ambiental. Destacam-se, nesse sentido, alguns municípios do Pará que se utilizam da isenção do IPTU e da Transferência do Direito de Construir e, Rio Branco no Acre, que utiliza as Operações Consorciadas com essa finalidade.

A cidade de Brasileia está situada na Amazônia, considerada como uma das regiões de maior biodiversidade do Planeta. Esse, entre outros, é um motivo relevantíssimo para que a temática ambiental seja priorizada no planejamento e na execução dos planos, programas e ações desenvolvidas pelo poder público local. O Plano Diretor em análise apresenta como um de seus princípios norteadores o “desenvolvimento sustentável” e quatro dos seus objetivos estratégicos apresentam uma certa preocupação com o meio ambiente. Entre os instrumentos de indução de desenvolvimento instituídos, dois são diretamente ligados à temática ambiental (o Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança -

EIV) e os instrumentos: “Direito de Preempção e Operações Urbanas Consorciadas”, que têm os seus usos orientados também para a preservação ambiental, a criação de unidades de conservação e de áreas verdes públicas ou a proteção de outras áreas de interesse ambiental.

No zoneamento territorial, o plano mostra preocupação com a proteção das Áreas de Preservação Permanente e orienta, em algumas das subdivisões da Zona Urbana, a realização de estudos geotécnicos e de impacto ambiental e a recuperação de áreas degradadas, como pré-condições para o uso destas áreas. No capítulo sobre o parcelamento do solo urbano, são impostas uma série de proibições para evitar uso de áreas de preservação e proteção ambiental e de áreas inadequadas para edificações que apresentem risco à saúde e à vida das pessoas. As exigências de infraestruturas promotoras de cuidados ambientais também estão claramente definidas nas regras de loteamentos.

Por mais que o Plano Diretor apresente no seu conteúdo uma certa preocupação com as questões ambientais, os instrumentos não são autoaplicáveis e se observa uma certa falta de cuidado do poder público no cumprimento das obrigações ambientais instituídas na lei. Observa-se também a carência de equipe técnica e de recursos orçamentários para que o poder público tenha condições para construir e executar uma política ambiental condizente com as reais necessidades da cidade.

A partir dos argumentos bibliográficos, das exigências instituídas nas leis ambientais e dos aspectos da realidade apresentados acima, é possível afirmar que a construção de um Plano Municipal de Meio Ambiente, com ativa participação popular, é imprescindível para Brasileia. A participação ativa e qualificada é vital para a tomada de consciência ambiental e conseqüentemente para a construção de um pacto em prol do desenvolvimento sustentável da cidade.

A carência de equipe técnica e de recursos orçamentários não se apresenta com um entrave apenas para a elaboração e execução do Plano Municipal de Meio Ambiente. Identificam-se nas observações e nas entrevistas realizadas com integrantes de diferentes setores do poder público, que existem limitações (as vezes na qualidade, as vezes na quantidade) nas equipes técnicas e limitações orçamentárias que dificultam a realização de ações supressoras dos problemas urbanos. O passo seguinte será analisar se essas são as principais dificuldades que inviabilizam a elaboração e a execução dos planos setoriais, apresentados com instrumentos imprescindíveis para a efetivação do Plano Diretor analisado.

CAPÍTULO IV - O PLANO DIRETOR E AS DIFICULDADES PARA A SUA EFETIVAÇÃO

4.1 Os entraves para a efetivação do plano diretor do município de Brasileia

Para iniciar este capítulo, vale lembrar que o objetivo principal deste trabalho é identificar as principais dificuldades que entram a efetivação do Plano Diretor do município de Brasileia - Acre, durante a gestão municipal que corresponde ao período de 2017 a 2020. Com esse objetivo, colocou-se à prova a hipótese de que é possível que as limitações orçamentárias e técnicas sejam as principais dificuldades que entram a efetivação do Plano Diretor do Município de Brasileia-AC, pois inviabilizam a elaboração e implementação dos planos setoriais derivados dele.

Mário Negromonte, ex-ministro das Cidades, em Santos Junior e Montandon (2011, p 11), refere-se ao “Plano Diretor como o principal instrumento integrador e articulador das demais políticas setoriais”, Para esses organizadores, os “recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais” e a participação social são aspectos que influenciam significativamente na qualidade dos planos construídos. Quando esses aspectos são utilizados de forma eficaz, o plano se torna também eficaz para enfrentar os problemas urbanos, transformando-se em um verdadeiro instrumento de desenvolvimento moderno e redutor das injustiças e das desigualdades sociais. Por outro lado, a ausência desses fatores limita a capacidade do plano de alcançar os objetivos definidos na Constituição e no Estatuto da Cidade.

Seguindo essa linha de raciocínio, buscar-se-á, a seguir, analisar de que forma os aspectos apresentados acima, em especial os recursos técnicos e materiais, sem perder de vista os demais, influenciam na efetivação do Plano Diretor local. Inicialmente, serão analisados documentos referentes ao orçamento Municipal dos anos 2017 a 2020, identificando a capacidade de utilização das receitas arrecadadas com despesas realizadas com o propósito de efetivar, de algum modo, o Plano Diretor.

Serão adicionados aos documentos analisados, observações importantes adquiridas através das entrevistas realizadas na pesquisa de campo, com pessoas integrantes e oficialmente legitimadas para representar a gestão municipal. Em seguida, a partir também de informações coletadas na pesquisa documental e na pesquisa de campo, buscar-se-á identificar a composição da equipe técnica existente na administração pública municipal e a sua capacidade de elaboração e execução dos planos que visam o desenvolvimento urbano. Concluiu-se essa etapa,

buscando identificar, cuidadosamente, a existência de outras dificuldades relevantes para a efetivação do Plano Diretor.

4.2 O orçamento municipal e os seus limites

Para ser possível identificar aspectos relevantes da realidade orçamentária local foram analisados os Balanços Orçamentários Anuais, alguns relatórios de Gestão Fiscal e as Leis Orçamentárias Anuais do período em análise, todos disponibilizados no site oficial da Prefeitura de Brasília, nos links: Contas Públicas e Legislação. Vale ressaltar que as informações selecionadas foram consideradas as mais relevantes e suficientes para o propósito deste trabalho, porém, é importante afirmar que é possível avançar com maior aprofundamento nas análises sobre o tema, a partir dos dados aqui utilizados e com o incremento de outros dados existentes nos documentos citados anteriormente nesse parágrafo.

Na tabela 4, apresenta-se o total de receitas arrecadadas no município nos anos de 2017 a 2020, evidenciando também as receitas correntes, as receitas de capital e as receitas próprias, oriundas da competência tributária local. Acredita-se que é importante conceituar inicialmente cada uma dessas receitas, para que se possa ter uma compreensão mais clara das informações que serão disponibilizadas. Desse modo, conceitua-se como Receitas Correntes:

[...] aquelas provenientes de arrecadação de tributos, contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, bem como aquelas oriundas de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas à cobertura de Despesas Correntes (folha de pagamentos, despesas com manutenção etc.) (LIMA FILHO, 2016, p. 8).

Segundo o autor, as Receitas de Capital são:

[...] as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, de conversão em espécie, de bens e direitos, além dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital (LIMA FILHO, 2016, p. 9).

As Despesas de Capital, por sua vez, são conceituadas Pelo Manual Técnico de Orçamento – MTO 2020, como as despesas “que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de bem de capital”. Essas despesas estão classificadas na Lei 4.320 de 17 de março de 1964, no seu Art. 12, como “as despesas realizadas em investimentos, inversões financeiras e transferência de capital”.

As receitas próprias, segundo Lima Filho (2016, p. 10), “originam-se do Imposto sobre a Prestação de Serviços (ISS), do imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU), do imposto sobre a transmissão, *intervivos*, de bens imóveis (ITBI), das taxas e das contribuições de melhorias”. São as receitas geradas a partir competência tributária do próprio município.

Tabela 4 - Resumo das receitas do município de Brasileia

ANO	2017	2018	2019	2020
Total de Receitas	53.414.584,52	59.912.178,24	64.401.160,78	66.437.433,58
Receitas Correntes	51.057.037,91	56.508.622,66	59.258.726,49	61.203.634,97
Transferência de capital	2.357.546,61	3.403.555,58	5.142.434,29	5.233.798,61
Receitas próprias	3.491.197,52	3.336.145,72	3.408.660,87	3.680.758,18

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do site oficial da Prefeitura de Brasileia, nos links Contas Públicas e Legislação (2020)

Por mais que se observe um aumento nas receitas durante o período analisado, elas são consideradas, pela Secretaria Municipal de Finanças, insuficientes para atender todas as demandas do município, incluindo-se nisso, os problemas urbanos acumulados historicamente. Corroborando com essa constatação, a Prefeita do município (Fernanda Hassem) relatou na entrevista realizada na pesquisa de campo que, os problemas urbanos foram causados principalmente pelo crescimento desordenado e foram agravados pela ausência total de planejamento. Segundo a Prefeita, apenas na década de 1990, após a emancipação do município de Epitaciolândia, Brasileia começou a realizar algumas ações orientadas para o crescimento do seu perímetro urbano, desprovidas dos cuidados necessários para garantir o desenvolvimento qualificado da cidade. Para a Gestora, solucionar os problemas urbanos com as limitações financeiras existentes é uma tarefa extremamente difícil.

O aumento das receitas totais do município contou com um acréscimo médio de 52,43% nas Transferências de Capital, nos anos de 2019 e 2020 em relação ao ano de 2018. Outro incremento observado foi o apoio financeiro da União aos estados e municípios, no ano de 2020, referente ao estado de calamidade pública causado pela crise sanitária do CORONAVIRUS, em conformidade com a Medida Provisória nº 938 de 02 de abril de 2020. Segundo a Plataforma (Tesouro Nacional Transparente), o município recebeu 1,22 milhões de apoio/auxílio financeiro no referido ano. Sem esses acréscimos eventuais de receitas, é possível afirmar que as dificuldades fiscais enfrentadas seriam agravadas.

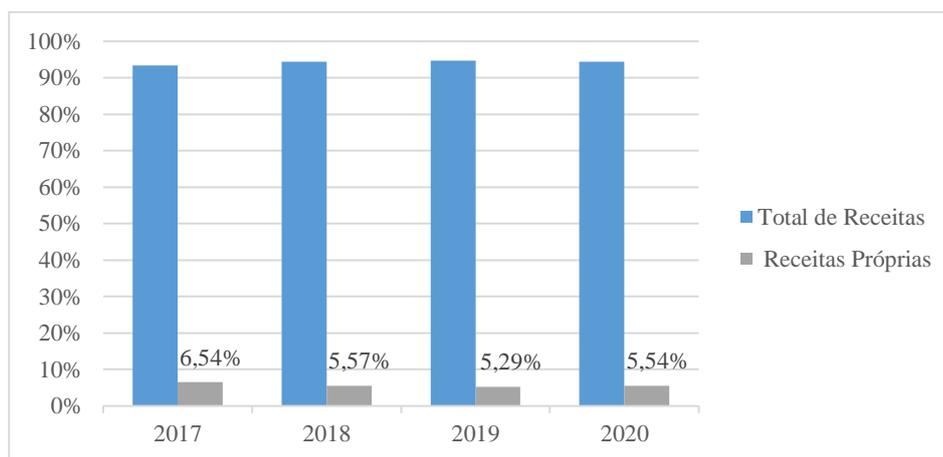
Do total de receitas do período da gestão em análise, uma média de 93,51% são de receitas correntes, formadas majoritariamente por transferências constitucionais realizadas pela União e pelo estado para o município. Comparando os valores totais de receita arrecadados, observa-se que 93,87% são de repasses e apenas 6,13% são oriundos de receitas próprias.

Nas entrevistas realizadas com representantes das Secretarias de Planejamento e de Finanças, ficou evidente que as receitas correntes são insuficientes para atender todas as necessidades geradoras de despesas correntes. As despesas com pessoal nos quatro anos da gestão em análise ficaram acima do limite prudencial de 51,30%, ultrapassando o limite máximo de 54% no primeiro ano da gestão. As demais despesas correntes disputam o restante das receitas correntes, em que a administração tem que fazer contas, definir prioridades, mediar conflitos e disputas de interesses para poder fechar o orçamento, atendendo, minimamente, às expectativas da sociedade.

Segundo a Prefeita, além das Receitas de Capital, é possível disponibilizar apenas 1% das Receitas Correntes para investimentos em todas as áreas da administração, o que é insuficiente para realizar ações transformadoras da realidade local. No início de 2017, a Gestão foi obrigada a negociar uma dívida previdenciária, acumulada pelas gestões anteriores, no valor de 32 milhões de reais. Durante 17 anos (desde o ano da negociação), a referida dívida será paga em parcelas mensais de 400 mil reais, perfazendo um valor anual de 4,8 milhões de reais. Para a Gestora, com este montante de recursos direcionados para o pagamento da dívida, o município poderia, nos quatro anos da gestão, ter avançado significativamente na melhoria da infraestrutura urbana.

Quando se volta o olhar para as receitas próprias do município, identifica-se claramente o que Lima Filho (2016, p. 02), caracteriza como “dependência econômica e política dos municípios pobres junto ao governo federal”. Os dados apresentados no Gráfico 3, mostram que durante o período da gestão em análise, uma média de 94,27% das receitas totais arrecadas foram oriundas das transferências realizadas pela União e pelo estado, restando para o município a arrecadação média de 5,73% no mesmo período.

Gráfico 3 - Valores percentuais das Receitas Próprias em relação ao Total de Receitas



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do site oficial da Prefeitura de Brasília, nos links Contas Públicas e Legislação (2020)

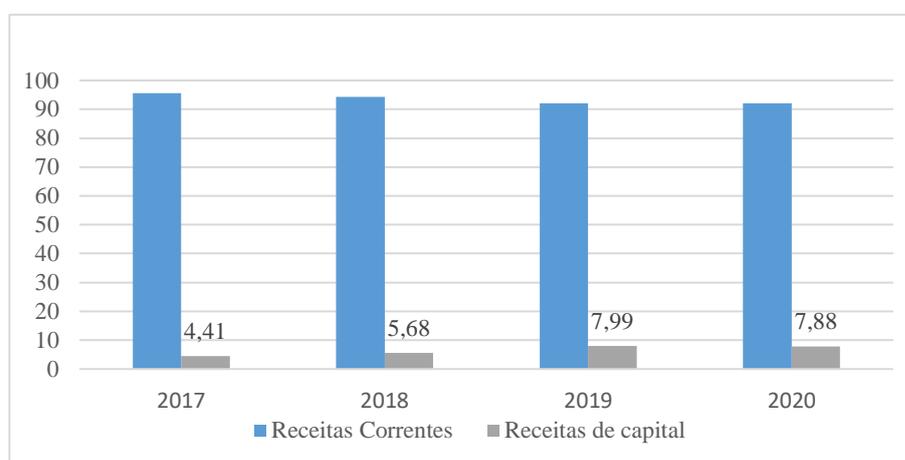
Segundo Favato (2018), a Constituição de 1988 deu aos municípios brasileiros competências que garantiram autonomia em relação aos estados e a União. Por outro lado, esta dita autonomia se transformou em um desafio a ser superado, principalmente para os municípios menores, devido às dificuldades de arrecadação própria e de gestão das demandas e expectativas locais. Os municípios assumiram um maior nível de competências políticas, administrativas e financeiras, sem receberem as condições técnicas e financeiras necessárias para desempenharem tais funções.

Avançando na análise, observa-se que as Receitas de Capital têm como fonte principal as Transferências de Capital, descritas na Tabela 4. São essas Transferências as responsáveis pela maior parte dos recursos financeiros disponibilizados para despesas de investimentos em obras de equipamentos públicos (escolas, unidades de saúde, dentre outros) e em obras de infraestrutura urbana (construção e ampliação de vias, praças, saneamento básico, dentre outros). Esses recursos são utilizados também para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes imprescindíveis para a realização de atividades e ações necessárias na implementação de políticas públicas. É importante salientar que estes recursos financeiros são utilizados para ações em todo o território do município, não se restringindo apenas para ações urbanas.

No Gráfico 4, observa-se que no período analisado, as Receitas de Capital (representadas no referido gráfico pelas Transferências de Capital) chegam no máximo à 7,99% do total de receitas realizadas. Esses são valores importantes, porém insuficientes para atender a quantidade e a complexidade das demandas existentes. Por esse motivo, nas Leis

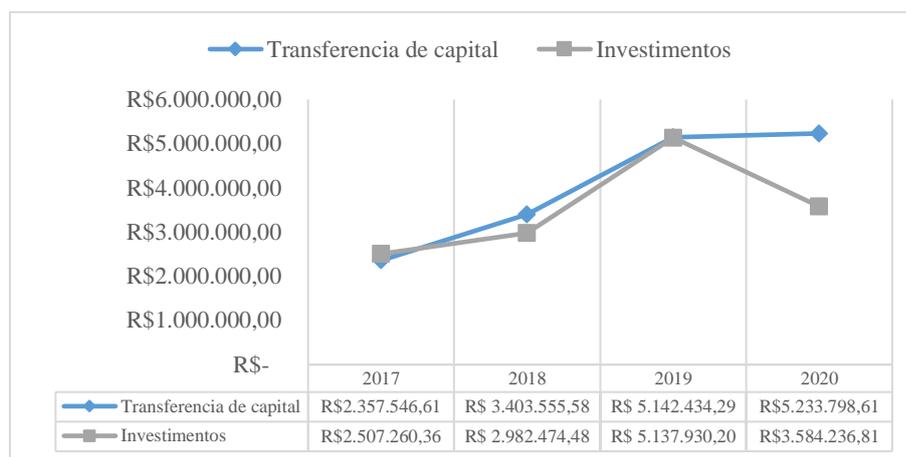
Orçamentárias Anuais dos anos de 2017 a 2020, os valores ínfimos fixados para despesas em habitação e saneamento básico, por exemplo, têm o propósito de manterem apenas abertas estas funções no orçamento, na esperança de se conseguir recursos da União ou do estado para esses fins.

Gráfico 4 - *Percentual de Receitas de Capital no período de 2017 - 2020*



Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Balanços Orçamentários do município de Brasília dos anos de 2017 - 2020 (2020)

Segundo a Secretaria Municipal de Finanças, o município arrecada, pelas Transferências de Capital, a maioria dos recursos utilizado para investimentos em todas as áreas, com ênfase nas áreas de saúde, educação e infraestrutura urbana. São recursos adquiridos principalmente pelas emendas parlamentares alocadas por integrantes da bancada de senadores e deputados federais. Essas emendas têm a suas destinações definidas na origem, não podendo ser utilizadas fora do objeto pactuado. Com isso, os municípios se obrigam realizar ações dentro das áreas em que os recursos foram disponibilizados, sem poderem avançar na solução de problemas existentes em outras áreas prioritárias para a realidade local. É possível observar que há uma relação entre essas Transferências de Capital e as despesas com investimentos, no período da gestão em análise. Apenas no ano de 2020, os valores das referidas transferências são bem superiores aos valores das despesas com investimentos, como é possível observar no Gráfico 5, a seguir.

Gráfico 5 - *Relação entre Transferência de Capital e despesas com investimentos*

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Balanços Orçamentários do município de Brasileia dos anos de 2017 - 2020 (2020)

Outro aspecto importante a ser analisado se refere ao montante de recursos disponibilizados no orçamento, para a função “Urbanismo”. Em 2017, as despesas realizadas nessa função foram de 1,7 milhões, valor bem inferior aos 3,5 milhões fixados da LOA. Nos demais anos do período, houve um crescimento significativo nas despesas da referida função, como se pode observar na Tabela 4, abaixo:

Tabela 5 - *Despesas realizadas com urbanismo nos anos de 2017 - 2020*

ANO	DESPESAS FIXADAS (LOA)	DESPESAS REALIZADAS
2017	3.517.000,00	1.732.936,90
2018	6.974.867,73	6.554.050,65
2019	5.078.500,00	8.327.332,05
2020	6.803.500,00	6.667.127,77

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da LOA e dos Balanços Orçamentários do município de Brasileia dos anos de 2017 - 2020 (2021)

Na entrevista realizada com o representante da Secretaria de Obras, identificou-se que as despesas na função urbanismo se concentraram: a) na manutenção de vias urbanas, destacando-se a recuperação de pavimentos e a abertura/recuperação de vias não pavimentadas; b) na limpeza urbana, destacando-se a coleta e destinação dos resíduos sólidos, a roçagem e recolhimento de entulhos das margens das vias públicas; c) na manutenção da iluminação pública; d) na desobstrução de bueiros e drenagens e e) na conservação de praças e jardins. Sobre os valores disponíveis para a função urbanismo (apresentados na Tabela 5, superando

10% do total de receitas nos anos de 2018 a 2020), o entrevistado afirma que por mais que os valores pareçam altos são insuficientes para atender toda a demanda, devido aos altos custos de insumos e serviços, como: os valores utilizados para a manutenção da frota de máquinas e equipamentos, as despesas com combustíveis e os gastos com a contratação de pessoal.

Para o entrevistado, a limpeza da cidade se torna a ação mais dispendiosa, por depender diretamente da utilização de máquinas, caminhões e de um grande número de pessoas. Outra despesa que gera um impacto altíssimo para o erário público é o custo de manutenção de vias públicas. Para a recuperação do pavimento asfáltico de apenas um bairro da cidade, gasta-se, aproximadamente, 50 toneladas de massa asfáltica, com um custo médio de 400 mil reais.

A realidade orçamentária retratada neste capítulo evidencia que as receitas arrecadadas são insuficientes para atender, até mesmo, as demandas e as necessidades prioritárias da população do município. Essa realidade fiscal, considerada por Lima Filho (2016) como uma característica comum para a maioria dos municípios pequenos do país, foi objeto de um estudo técnico realizado pela Confederação Nacional dos Municípios - CNM, que a conceituou como uma crise fiscal, responsável pelo desequilíbrio entre receitas e despesas.

Segundo o referido estudo, a crise fiscal impôs dificuldades para o pagamento de pessoal e o fornecimento de serviços essenciais como saúde e educação, o que obrigou vários municípios a decretarem calamidade financeira nos anos de 2019 e 2020. Com os decretos, as administrações desses municípios impediram a realização de novas despesas que dependessem de recursos próprios, como: a realização de novos gastos com pessoal e a contratação de novas obras e outros investimentos. É possível concluir que a decretação de calamidade financeira foi utilizada por gestores municipais para justificar medidas duras e “politicamente antipáticas” de austeridade fiscal.

O município de Brasileia optou por realizar ações efetivas de controle orçamentário, sem tomar medidas drásticas como é o caso da decretação de calamidade financeira. Segundo a Secretaria Municipal de Finanças, no período em que foi realizada a entrevista da pesquisa de campo, mesmo com todos os ajustes realizados, a situação fiscal do município era desafiadora. As receitas orçamentárias, naquele momento, eram insuficientes para manter e aprimorar os serviços essenciais e para ampliar investimentos em infraestrutura urbana (saneamento básico e mobilidade urbana por exemplos), capazes de superar os problemas existentes. Do mesmo modo, as limitações financeiras impossibilitavam a disponibilização recursos próprios para habitação. Com a ausência de Programas Habitacionais dos governos Federal e Estadual, nenhuma ação concreta de habitação foi executada durante o período da gestão em análise.

As limitações financeiras dificultam também o planejamento municipal. Os custos financeiros para a elaboração de bons planos setoriais são altíssimos, por demandarem: a contratação de assessorias especializadas, a realização de estudos e levantamentos aprofundados da realidade local, bem como a utilização de uma metodologia participativa, incluyente e democrática. Como o Governo Federal não dispõe atualmente de um programa de apoio à elaboração/revisão de Planos Diretores e de elaboração/revisão dos planos setoriais (como existiram nos governos de Lula e Dilma), todos os custos recaem sobre os municípios que na maioria dos casos não dispõem dos recursos financeiros e técnicos para tais empreitadas. Para reduzir os custos de elaboração, algumas prefeituras, como é o caso de Xapuri-AC, buscam parcerias com Universidades e outras instituições.

A execução dos planos, principalmente no que diz respeito à execução de obras de saneamento básico, de vias de circulação, de habitação, de equipamentos públicos, dentre outras, requer uma disponibilidade altíssima de recursos financeiros, tornando-se impossível para o município a sua efetivação apenas com suas Receitas Próprias e as limitadas Transferências de Capital.

4.3 A equipe técnica e seus limites: o planejamento e a gestão

Seguindo a proposta de verificar a hipótese levantada, o próximo passo será analisar a capacidade técnica do município na elaboração e na execução do Plano Diretor e dos Planos Setoriais derivados. O tamanho e a qualidade do quadro de pessoal técnico, disponível para o planejamento e para a execução das atividades da gestão pública, é preponderante para a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas selecionadas com o propósito de alavancar o desenvolvimento local. Para Belchior (1999), o planejamento passa a ser uma peça importante na busca de compatibilizar recursos, interesses sociais e modernização da administração pública em busca do desenvolvimento. Planejar requer conhecimento e domínio de metodologias que, adaptadas à realidade local, possam superar dificuldades e responder as expectativas e as reais necessidades da população.

Antes de identificar o tamanho da equipe técnica e a sua capacidade de atendimento das necessidades de planejamento e execução, buscou-se conhecer o tamanho do quadro de servidores efetivos e comissionados do município e como estão distribuídos nas mais variadas áreas organizacionais responsáveis pela gestão de todas as políticas públicas. Para a melhor compreensão dessa distribuição dos servidores, tomamos a liberdade de agrupar as áreas organizacionais em eixos estratégicos, apresentados na Tabela 6, abaixo.

Segundo o Portal de Transparência do município, em 2020 a administração dispunha de 736 servidores efetivos e 76 comissionados. Do total de servidores efetivos, 80,57% concentravam-se no eixo, Desenvolvimento Humano e Cidadania, 8,70% no eixo Infraestrutura, somente 1,76% no eixo Desenvolvimento Produtivo e Ambiental e 8,97% no eixo Política e Gestão. Do percentual desse último eixo, apenas um servidor efetivo estava lotado na área de planejamento. Em relação ao pessoal comissionado, distribuídos em cargos de chefia, direção e assessoramento em todas as áreas organizacionais, a maioria estava concentrada nos eixos Desenvolvimento Humano e Cidadania com 48,68% e no eixo Política e Gestão com 30,26% dos cargos.

Tabela 6 - Quadro de pessoal efetivo e comissionados não efetivos da prefeitura de Brasileira em 2020

EIXO ESTRATÉGICO	ÁREA ORGANIZACIONAL	EFETIVOS	COMISSIONADOS
Desenvolvimento Humano e Cidadania	Educação	389	8
	Cultura	04	6
	Saúde	171	17
	Cidadania e Assistência Social	29	6
Infraestrutura	Secretaria de Obras	64	8
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	Agricultura	12	6
	Meio Ambiente	01	2
Política e Gestão	Gabinete Civil	10	7
	Comunicação	-	4
	Administração	40	4
	Finanças	15	4
	Planejamento	01	4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência do município de Brasileira, ano de 2020 (2020)

Apurando o olhar para identificar a equipe técnica responsáveis pelos processos de planejamento municipal (participantes diretos e/ou auxiliares da elaboração e da execução dos Planos Setoriais voltados para a efetivação do Plano Diretor), identificou-se que as pessoas componentes da referida equipe estão lotadas nas áreas organizacionais que fazem parte do eixo Política e Gestão, como descrito na Tabela 7, a seguir.

Tabela 6 - Equipe técnica com participação no processo de planejamento urbano (Plano Diretor e Planos Setoriais)

ÁREA ORGANIZACIONAL	EQUIPE TÉCNICA
Planejamento	01 Engenheiro Civil
	01 Economista (Secretário de Planejamento)
	01 Pedagoga, também tem graduação em Matemática
Administração e Finanças	02 Contadores de nível superior. Um dele exerce o cargo de Secretário de Administração
	01 Técnica em Contabilidade
	03 Estudantes de Ciências Contábeis
Gabinete Civil	02 Procuradores Jurídicos

Fonte: Elaboração própria, com base na entrevista com representante da Secretaria de Planejamento e dados do Portal da Transparência do município de Brasileia, (2020)

Essa equipe atua diretamente em todas as áreas da Gestão, tendo como responsabilidades diárias, além da elaboração e o acompanhamento da execução do planejamento municipal, a formulação de projetos e de leis, a avaliação das políticas públicas, o controle e a prestação de contas, o assessoramento e a defesa jurídica dos interesses da administração. Não existe um quadro técnico que se encarregue prioritariamente da efetivação do Plano Diretor, como também não foram realizadas adequações no organograma da Gestão com o propósito de garantir a implementação do plano.

Na entrevista realizada durante a pesquisa de campo, com o representante da Secretaria de Planejamento, três afirmações se destacam por resumir a realidade da equipe técnica existente no que se refere às condições para atender a necessidades da gestão. Na primeira, fica claro que as condições de planejamento e de tomada de decisões se tornam mais favoráveis devido às parcerias, principalmente com a Associação do Municípios do Acre - AMAC³, detentora de uma equipe técnica de apoio a todos os municípios do estado. Na segunda, ele afirma que a equipe técnica é insuficiente para atender todas as demandas, fazendo-se necessária a ampliação com profissionais nas áreas já existentes e com a adição de profissionais de outras áreas do conhecimento. Na terceira, afirma-se que a insuficiência de recursos

³ A AMAC é uma associação que integra todos os municípios do Acre, com o objetivo principal de: “Ampliar e Fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios do Estado do Acre, visando fomentar, promover e proporcionar meios que viabilizem a modernização das administrações públicas locais, com a capacitação dos servidores públicos municipais, a eficiência do controle interno, a organização dos serviços e ações junto à comunidade local e regional” (AMAC, 2021). Fundada em 1997, a Associação presta assessoramento técnico das administrações municipais, na elaboração e execução de “planos, programas, projetos serviços e ações das administrações públicas, visando o desenvolvimento das comunidades locais”.

financeiros impossibilita a ampliação e a melhor qualificação da equipe, limitando a capacidade de respostas e de aprimoramento das ações desenvolvidas.

A partir do que foi retratado sobre a equipe técnica, é possível afirmar que as dificuldades financeiras do município dificultam as possibilidades de ampliação e melhor qualificação dessa equipe, tornando-se um entrave para a efetivação do Plano Diretor, por dificultar a elaboração e a execução dos planos setoriais derivados desse. Mesmo com todas as dificuldades encontradas, segundo a Secretaria de Planejamento, os avanços realizados no processo de planejamento da política urbana municipal foram custeados, com muitas dificuldades, por recursos próprios limitadíssimos.

É possível concluir que as limitações financeiras e técnicas são realmente os principais entraves para a efetivação do Plano Diretor. O desenvolvimento de um processo eficiente e eficaz de planejamento urbano, com a participação de um corpo técnico multidisciplinar devidamente capacitada e com uma ampla participação social, é deveras dispendioso para administração, o que dificulta a elaboração de Planos Setoriais necessários e a revisão do Plano Diretor. A qualidade técnica desses planos fica prejudicada quando não é possível disponibilizar os recursos financeiros e técnicos necessários, capazes de proporcionar uma boa elaboração e posterior execução.

Do mesmo modo, a pouca disponibilidade e a ausência de previsibilidade de recursos financeiros dificultam a definição de metas (em curto, médio e longo prazos), para a execução de obras de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, habitações e de outras ações necessárias para o desenvolvimento sustentável da cidade. A centralização dos recursos financeiros na União agrava as dificuldades financeiras, por privar os municípios da arrecadação de receitas orçamentárias suficientes para atender todas as responsabilidades descentralizadas a partir da Constituição Federal de 1988. Com isso, a superação dos problemas existentes se torna lenta e em alguns casos de difícil solução, acumulando déficits (habitacional, de saneamento, de mobilidade e trânsito, de acessibilidade), que se não forem sanados, poderão causar o caos urbano, identificado por Santos (2018), em outras cidades do país.

4.4 Outros problemas identificados

O conjunto de informações compartilhadas até aqui nos permite concluir que as limitações financeiras e técnicas são os principais entraves para a efetivação do Plano Diretor de Brasília, no entanto, é importante destacar que não são os únicos. O aprofundamento no estudo da realidade local tornou imprescindível apresentar outros aspectos (envolvendo as

dimensões econômica, social e política), que em certa medida, como veremos a seguir, dificultam a capacidade de planejamento e principalmente limitam as possibilidades de resolução dos problemas que afetam a cidade.

A ausência de uma cultura de participação social e as fragilidades, principalmente das Associações de Moradores dos bairros (destacando entre as fragilidades, o pouco conhecimento das leis e instrumentos que compõem a Política Urbana), são aspectos que merecem destaque por influenciarem negativamente na qualidade da elaboração e na efetivação dos planos, que visam o desenvolvimento urbano local. A participação popular pode ser um instrumento eficaz de apropriação de conhecimentos potencialmente indutores da construção coletiva e qualificada de soluções para os problemas. O trecho abaixo evidencia essa possibilidade:

Em muitos casos, os espaços criados para debate sobre a questão urbana propiciaram um processo de conhecimento sobre os problemas e as potencialidades dos municípios, sobre as alternativas e estratégias de desenvolvimento urbano, para se pensar o futuro das cidades e, principalmente, para um aprendizado, por parte da sociedade e dos gestores públicos, sobre o que é planejamento urbano e qual o papel dos diversos atores envolvidos (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 45).

Observa-se que há uma interdependência entre participação social e apropriação de conhecimentos formadores de uma compreensão mais aprofundada da realidade urbana, o que faz destes dois aspectos (por mais que não se enquadrem neste trabalho, como as principais dificuldades para a elaboração e a efetivação do Plano Diretor e dos Planos Setoriais), relevantes e merecedores de estudos mais aprofundados em outros momentos.

Outro aspecto que merece destaque, por ter interferido diretamente na vida da cidade nos últimos anos, é a ocorrência de grandes inundações. As cidades amazônicas foram formadas estrategicamente às margens dos grandes rios, convivendo naturalmente com as enchentes que ocorrem anualmente nos períodos de inverno amazônico. Porém, quando essas enchentes se transformam em verdadeiros desastres naturais, os prejuízos causados para a cidade atingida são muitas vezes de difícil solução e as suas consequências perduram durante anos.

Brasileia, como já retratado anteriormente, situa-se na margem esquerda do rio Acre, com parte significativa do seu perímetro urbano, principalmente o seu Centro Histórico, localizado em uma área baixa frequentemente visitada pelas águas do referido rio. Com o crescimento populacional, áreas de várzea foram sendo gradativamente ocupadas, tornando-se pontos de concentração das famílias de menor renda. No período do inverno amazônico, quando o rio transborda visitando suas várzeas, muitas famílias ficam desabrigadas, sendo obrigadas a

alojarem-se provisoriamente em abrigos improvisados pelo poder público. Além dos transtornos do desalojamento, são comuns os prejuízos materiais de difícil reparação, principalmente para as famílias de menor renda.

Segundo os Relatórios apresentados pelo Corpo de Bombeiros Militar do Acre e pelo Serviço Geológico do Brasil - CPRM, órgão ligado ao Ministério de Minas e Energia, nos anos de 2012 e 2015, o município de Brasileia sofreu grandes inundações, sem precedentes históricos, responsáveis por altíssimos prejuízos coletivos e individuais. Lamentavelmente não existem registros oficiais que apresentem estimativas dos prejuízos impostos à coletividade. No entanto, cinco anos após o último evento, ainda são visíveis as marcas e as consequências dessas inundações no cotidiano local, em que os prejuízos materiais e sociais se juntam ao temor de novas inundações, deixando a cidade em alerta nos períodos de enchente do rio.

No primeiro alagamento, de 2012, segundo o Relatório da Inundação produzido pelo 5º BEPCIF do Corpo de Bombeiros Militar do Acre, o rio Acre alcançou a surpreendente marca de 14,26 metros, superando a sua quota de alerta (9,50 metros) em 4,76 metros. Os moradores a consideraram a mais grave e de maior impacto negativo para a cidade. Foram atingidos 09 bairros, deixando 3.631 pessoas desabrigadas.

Figura 7 - Centro da cidade - Praça Hugo Poli, ano de 2012



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar do Acre - 5º BEPCIF (2020)

Figura 8 - Socorro às famílias desabrigadas no pico da inundação (14,34m), ano de 2012



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar do Acre - 5º BEPCIF (2020)

Com o início da vazante, os prejuízos começaram a aparecer com maior clareza. Em todas as áreas atingidas, 38 imóveis comerciais e 62 imóveis residências foram danificados, muitos foram interditados e outro ficaram totalmente destruídos. Os maiores prejuízos foram computados na região central da cidade, em que se concentravam a maioria dos estabelecimentos comerciais. As habitações mais atingidas foram aquelas construídas mais próximo à margem do rio.

Figura 9 - Edificações destruídas com o desmoronamento das margens do rio Acre, ano de 2012



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar do Acre - 5º BEPCIF (2020)

Figura 10 - Desmoronamento na região central - estabelecimentos comerciais destruídos, ano de 2012



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar do Acre - 5º BEPCIF (2020)

A inundação de 2015 é considerada a mais grave e assustadora de toda a história de Brasileia. Segundo o Relatório do Serviço Geológico do Brasil, o rio Acre atingiu a cota histórica de 15,55 metros, inundando todo o centro urbano. Em determinados pontos, a lâmina d'água atingiu a altura de 5,5 metros, deixando submersas várias residências, estabelecimentos comerciais, prédios públicos, agências bancárias e igrejas. Pode-se comprovar a gravidade da situa o vivida no município, por um trecho do referido relatório, apresentado abaixo:

De acordo com as previsões das institui es públicas que monitoram e avaliam o comportamento hidrológico dos rios ao longo do tempo, a inunda o ocorrida em 2012 constituía um evento histórico, passível de se repetir decorridas algumas décadas. No entanto, a natureza   imprevisível e nova inunda o voltou a ocorrer em 2015, atingindo níveis ainda mais alarmantes, contrariando totalmente as estatísticas setoriais. Em Brasileia, a nova inunda o atingiu grande parte da mancha urbana e seus moradores, isolando-a por via rodoviária; [...] (PORTO VELHO, 2015, p. 6).

Figura 11 - Vista parcial da região central da cidade na inunda o de 2015



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar do Acre - 5º BEPCIF (2020)

Segundo relatório da inundação de 2015, elaborado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Acre, a extensão das áreas atingidas e o rastro de destruição foram visivelmente maiores do que os de 2012. Várias vias públicas foram parcialmente destruídas, edificações residenciais e comerciais foram danificadas pelas águas e pelos desmoronamentos, além da destruição de equipamentos e danos nas estruturas de instituições públicas.

Com a vazante do rio, muitas das edificações residenciais e comerciais danificadas foram definitivamente abandonadas pelos seus proprietários. Aqueles com melhor poder aquisitivo, buscaram construir suas propriedades em regiões mais altas da cidade, livres da ameaça de alagamento. As famílias de menor renda se viram obrigadas a ocupar áreas em regiões sem infraestrutura urbana, causando conflitos pela posse da terra. A mais conhecida é a Invasão do Nazaré, iniciada no ano de 2014, com aproximadamente 200 famílias. Em 2020, após anos de luta e resistência pela posse da terra e por estruturas básicas (rede de energia elétrica, rede de abastecimento de água e abertura das vias de acesso), a área já é considerada um novo bairro da cidade, o bairro Nazaré.

Os sinais da inundação ainda são visíveis, mesmo cinco anos depois. A rua Rolando de Moreira, via de acesso ao hospital da cidade e a principal via de acesso ao Centro, teve um trecho de, aproximadamente, 500 metros totalmente destruído, comprometendo as estruturas do hospital que teve que ser construído em outro local. Não foi possível ainda a reconstrução desta via, devido aos altos custos de reconstrução e à possibilidade de novos desmoronamentos. Em vários outros pontos da cidade é possível identificar vias danificadas, desmoronamentos e edificações abandonadas.

O temor de novas inundações tem causado inúmeras transformações na cidade, acelerando a urbanização de novas áreas livres do risco de inundações. A transferência do centro comercial da cidade antiga para a Av. Marinho Monte, o adensamento de áreas residenciais no entorno do novo centro comercial, os novos loteamentos e a proliferação de ocupações de áreas sem risco de inundação por famílias de menor renda têm exigido do poder público respostas imediatas para as novas necessidades de infraestrutura urbana e de serviços públicos básicos (educação, saúde, limpeza pública, dentre outros). A proliferação de ocupações, como dito anteriormente, pode ser interpretada como possível agravamento do déficit habitacional existente, tornando-se mais um problema para o poder público se preocupar.

As novas demandas de infraestrutura urbana, bens e serviços, aumentaram a pressão sobre o orçamento público, exigindo a cada ano a ampliação de Despesas de Capital e de novas Despesas Correntes. Dito isso, pode-se afirmar que as grandes inundações se transformaram em mais um entrave para a efetivação da política de desenvolvimento urbano local.

4.5 Ações da gestão municipal (2017-2020) na busca de efetivar o plano diretor

Mesmo com as principais dificuldades apresentadas acima, a gestão em análise não se omitiu em buscar condições para, dentro do possível, avançar no processo de elaboração dos planos setoriais e para buscar soluções práticas para os principais problemas urbanos. No ano de 2020 foi aprovado o Plano Municipal de Saneamento Básico e foi dado início no processo de elaboração do Plano Municipal de Resíduos Sólidos. Segundo a Secretaria de Planejamento, está previsto para o ano de 2021 o processo de licitação para a contratação de uma empresa para a revisão do Plano Diretor.

Todos os anos a prefeita do município faz uma peregrinação pelos gabinetes da bancada federal eleita pelo estado do Acre, em busca de emendas parlamentares para a realização de obras de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos que possam atender as necessidades básicas da população. Os recursos de emendas priorizam as áreas de saúde e educação, na construção de unidades de saúde e escolas, bem como para a aquisição de mobiliários e equipamentos para essas unidades. Parte dos recursos foram disponibilizados para a aquisição de maquinários e veículos de usos diversos, utilizados para atender demandas rurais e urbanas. Poucos recursos foram adquiridos para a execução de novas obras de construção e pavimentação de vias de acesso.

Com recursos próprios, a gestão faz um esforço hercúleo para atender dentro do possível as necessidades de manutenção de ruas (recuperação de pavimentos e drenagens), recuperação de calçadas, revitalização de praças e limpeza urbana. Também com recursos próprios limitadíssimos, utilizando-se de parcerias com as concessionárias de energia e de água e saneamento, é possível ampliar pequenos trechos das redes de energia e água para atender novas unidades.

A carência de recursos limita significativamente a possibilidade de ação da gestão municipal, impossibilitando manter em pleno funcionamento todos os serviços e estruturas necessárias para atender as necessidades diárias da cidade. Os problemas estruturais urbanos se avolumam e se agravam, ano após ano, com o crescimento da cidade, porém, a boa gestão dos recursos públicos tem permitido cuidar minimamente da cidade e tem conseguido uma boa aprovação popular.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível concluir que o processo de urbanização brasileira é marcado pela concentração das terras e riquezas nas mãos das elites econômicas, geradora de desigualdades extremas e exclusão social. A concentração das terras nas mãos de homens brancos e ricos, originada na colonização portuguesa, segundo os relatos de Ribeiro (1995) e Maricato (1996), perpetuou-se no país, mantendo-se predominante ainda nos tempos atuais. Inicialmente, concentraram-se as grandes faixas de terras utilizadas para a produção de monoculturas de interesse do país colonizador. Posteriormente, essa concentração se reproduziu no urbano brasileiro, concentrando as terras e demais riquezas (bens, serviços e conhecimentos) nas mãos das mesmas elites econômicas brancas gananciosas, perversamente racistas de cor e de classe, usando aqui a concepção de Souza (2019).

O urbano gerado a partir dos interesses da classe dominante e os seus agregados se tornou reprodutor e agravador das desigualdades sociais que assolam o país, desenvolvendo as características negativas identificadas nos diferentes processos evolutivos das cidades brasileiras, desde as cidades de características hegemonicamente rurais/agrícolas, avançando nas cidades industriais e recrudescendo-se nas cidades de serviços, constituindo o caos urbano relatado por Ribeiro (1995), Santos (2018) e Guerra; Pochmann e Silva (2020).

É possível afirmar que quanto maior a cidade mais visíveis e graves se apresentam os problemas urbanos, no entanto, observa-se que existem aspectos da realidade local que influenciam diretamente na intensidade que esses problemas se apresentam. A concentração da propriedade urbana, o déficit habitacional em quantidade e qualidade das moradias, a ocupação de áreas impróprias para habitação, a segregação sócio-espacial-ambiental, a autoconstrução, a precariedade do transporte público, as precárias condições de saneamento ambiental e de fornecimento de água potável, o desemprego, o subemprego, a insuficiência de renda para o provimento das necessidades familiares, as condições de miséria impostas para uma grande camada da sociedade e a violência disseminada são problemas que, em menor ou maior grau, se apresentam nas milhares de cidades brasileiras.

A ambição doentia inerente ao capitalismo, agravada pela política ultra neoliberal defendida e, em certa medida, imposta ao país pelas suas elites econômicas, criam todas as dificuldades possíveis para evitar a implementação de políticas públicas voltadas para a solução desses problemas. Pode-se confirmar a veracidade dessa afirmação usando como parâmetros os retrocessos causados pelo golpe de 2016 à política de desenvolvimento urbano implementada pelos governos de Lula e Dilma. O governo golpista de Michel Temer paralisou programas

importantes, dentre os quais se destacam, sem prejuízo da importância de outros, o Minha Casa Minha Vida, Água Para Todos e as ações do Programa de Aceleração do Crescimento nas áreas de Mobilidade Urbana, Saneamento e Urbanização de Assentamentos Precários. Com o governo de extrema direita de Jair Bolsonaro, foram destruídas todas as estruturas e políticas públicas que visavam garantir o direito à cidade, principalmente para as camadas populares, como é possível observar pelos relatos de Santos Júnior, Diniz e Saule Júnior (2020), citados parcialmente no item 2.6 do Capítulo II deste trabalho.

Com a destruição das políticas incluídas dos governos de Lula e Dilma, as cidades, principalmente as pequenas e pobres espalhadas por todas as regiões do país, foram mais uma vez abandonadas à própria sorte, acumulando problemas e privações para as suas populações. Um dos aspectos negativos desse abandono se evidencia na negligência dos entes federados maiores com os municípios, tendo como um dos seus resultados o modelo equivocado de descentralização de responsabilidades, sem descentralizar os recursos necessários para efetivá-las. Esse modelo priva os municípios de viabilizarem as condições técnicas e administrativas necessárias para elaborar e executar projetos de desenvolvimento com potencial para promover autonomia econômica e política para cada realidade local.

Como já relatado no Capítulo II, a formação histórica da cidade de Brasília se iniciou no período áureo da borracha, considerada a borracha nativa, na época, como o ouro negro, devido ao seu alto valor para as indústrias estadunidenses e europeias. O crescimento acelerado da cidade foi motivado por dois eventos que impulsionaram o êxodo rural. O primeiro foi a decadência dos seringais nativos na primeira metade do século XX, fragilizando a economia local e tornando insustentável a vida nos seringais. O segundo se deu a partir da decisão dos governos militares de transformar a pecuária extensiva na principal atividade econômica para o desenvolvimento da região. Essa decisão deixou sem opção as famílias extrativistas que, além de serem colocadas à margem pelos projetos governamentais, foram pressionadas a sair de suas posses para garantir a formação de grandes fazendas de criação de gado bovino. Muitas famílias foram vítimas da ação violenta e gananciosa dos pecuaristas, com a conivência dos detentores do poder público.

Por consequência, esses eventos influenciaram na formação acelerada e desordenada do urbano local, contribuindo para gerar, respeitando as devidas proporções, as mazelas identificadas como características do urbano brasileiro. O crescimento desordenado se juntou às históricas limitações técnico-administrativas do poder público municipal, criando obstáculos para o desenvolvimento de ações resolutivas dos problemas, evitando os seus agravamentos. É importante salientar, como já dito antes, que a realidade urbana de Brasília está distante do

caos urbano instalado em outras cidades brasileiras, principalmente nas de maior porte. Com os devidos cuidados e a ampliação dos investimentos, é possível evitar o agravamento de muitos dos problemas existentes, preparando a cidade para ofertar melhor qualidade de vida para a sua população.

Alguns problemas urbanos se apresentam com mais ênfase no município, pelo impacto negativo que causam à qualidade de vida da população e pela pressão que exercem sobre o poder público. Sem hierarquizá-los ou definir grau de importância, apresentamos abaixo aqueles que mais se destacaram durante o processo de pesquisa realizado para este trabalho, que são:

- a) A inexistência de um sistema de esgotamento sanitário, causando o despejo direto e sem tratamento dos dejetos humanos e outros poluentes em áreas encharcadas no rio Acre e nos seus afluentes, que banham o perímetro urbano, poluindo as águas, o solo e intensificando a proliferação de doenças;
- b) O aumento acelerado da frota de veículos motorizados, sem a modernização e ampliação do sistema viário na mesma velocidade, começou a gerar transtornos e insegurança no trânsito;
- c) A inexistência de um plano de mobilidade urbana, com ênfase no transporte público coletivo, dificulta o acesso da população de menor renda aos locais de trabalho, aos bens e serviços ainda concentrados na região central e no novo centro comercial instalado na Av. Manoel Marinho Monte;
- d) As grandes inundações de 2012 e 2015, além dos prejuízos causados, que ainda não foram superados, obrigaram a população a utilizar novas áreas urbanas, tornando o município mais extenso, exigindo do poder público a ampliação da rede de infraestrutura urbana e dos serviços públicos essenciais;
- e) As limitações financeiras atuais dificultam o fornecimento com qualidade dos serviços básicos oferecidos e na quantidade que atendam às necessidades da população, inviabilizando, desse modo, a ampliação de serviços para atender as novas necessidades impostas pela ampliação da cidade;
- f) O déficit habitacional se tornou mais visível após as grandes inundações. Muitas famílias foram obrigadas a abandonar os seus locais de moradia em áreas periodicamente inundáveis, ocupando novas áreas nas regiões altas da cidade. A ausência de ações do poder público na área habitacional, principalmente para atender a população de menor renda, e a ausência de condições financeiras dessas famílias para adquirir as novas áreas as obrigaram a exercer “o direito de ocupar” defendido pelos

movimentos de luta por moradia. Com as ocupações, aumentaram significativamente as áreas com condições precárias de moradia;

g) O desemprego crescente desde o golpe de 2016 ampliou e agravou o empobrecimento das camadas populares, gerando fome e miséria. A pobreza extrema ampliou as demandas da atenção básica de saúde e de ações de assistência social, pressionando, assim, o poder público por mais recursos financeiros para estes fins;

h) A violência urbana, agravada nos últimos anos em todo o país, passou a ser uma preocupação permanente da população local, principalmente após a instalação de facções criminosas que ampliaram os eventos violentos na cidade.

É preciso ter um certo cuidado com a tendência existente na sociedade de identificar a violência urbana como uma característica das comunidades que concentram as populações de menor renda, criando a falsa concepção de que as pessoas empobrecidas são violentas. Essa é uma concepção racista de classe e de cor reproduzida sistematicamente pelas elites econômicas e pelos seus agregados, tornando-se uma “pseudoverdade” assimilada pela maioria da população, com o propósito de legitimar a violência policial e o extermínio de pretos e pobres. O objetivo principal dessa estratégia é a manutenção da dominação e da exploração das elites sobre as camadas populares. Para evitar essa visão perversamente construída, faz-se necessário o estudo aprofundando desse tema, tornando possível identificar as verdadeiras causas da violência urbana e construir medidas eficientes e eficazes de solução.

A superação dos problemas urbanos aqui apresentados requer uma junção de esforços envolvendo os três níveis de poder - nacional, estadual e municipal, garantindo ao município os recursos técnicos e materiais necessários para tamanha empreitada. No entanto, cabe ao município cumprir suas obrigações internas, criando as condições para fortalecer, modernizar e aperfeiçoar as suas leis, as suas instâncias administrativas e todo o processo de planejamento. Com esses cuidados, é possível afirmar que a elaboração dos planos setoriais e a revisão do Plano Diretor alcançará melhor qualidade e efetividade.

É importante lembrar as dificuldades identificadas no processo de elaboração e no conteúdo do Plano Diretor apresentadas no Capítulo III, das quais se destacam: as limitações e mudança da equipe técnica no decorrer do processo de elaboração, a ausência de estudos mais aprofundados da realidade local, a não adequação de leis e estruturas administrativas para a efetivação do plano, a ausência de autoaplicação dos instrumentos de planejamento urbano definidos no Estatuto da Cidade e a frágil participação popular. O Plano construído com essas debilidades pouco tem colaborado para produzir soluções eficientes e eficazes aos problemas

urbanos, tornando-se um mero documento protocolar cumpridor das exigências legais da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade.

Dentre as dificuldades apresentadas acima, é possível afirmar que a frágil participação popular colaborou decisivamente para reduzir a qualidade do Plano Diretor elaborado, distanciando-o da sociedade, reduzindo sobremaneira a sua legitimidade e inviabilizando a celebração de um pacto indutor do desenvolvimento com sustentabilidade.

A elaboração e/ou a revisão do Plano Diretor e dos planos setoriais tem um custo alto para os municípios, principalmente devido às dificuldades financeiras vividas pela maioria dos municípios brasileiros. Brasileia, como observado no Capítulo IV, é um desses casos em que as limitações financeiras dificultam a disponibilidade de recursos suficientes para a elaboração de planos de boa qualidade técnica que traduzam a realidade e as reais necessidades da sua população e conduzam à superação dos principais problemas existentes. Além dos custos elevados para a contratação de uma empresa especializada ou de uma equipe técnica com as expertises necessárias para alcançar os bons resultados acima descritos, torna-se dispendiosa, também, a realização de levantamentos aprofundados da realidade urbana e a utilização de uma metodologia participativa que envolva todos os setores da sociedade no processo de elaboração e de execução desses planos.

Observa-se, no entanto, que as dificuldades de elaboração e/ou revisão não se comparam com as dificuldades encontradas para a execução. A indisponibilidade de recursos próprios e a dependência de escassos recursos disponibilizados pelos governos do estado e federal, principalmente para investimentos em infraestrutura urbana, habitação e serviços indispensáveis para o bem-estar social, inviabilizam o planejamento de ações de superação em curto, médio e longo prazos, agravando a cada ano os problemas urbanos existentes. É importante ressaltar que além das limitações financeiras e técnicas identificadas como os principais entraves para a efetivação dos planos, as decisões políticas comprometidas com interesses pessoais e de grupos causam prejuízos aos interesses coletivos e influenciam negativamente na solução dos problemas.

Nas entrevistas e em conversas informais realizadas durante a pesquisa de campo com integrantes da gestão municipal, foi possível detectar que ações importantes como a cobrança do IPTU e a implementação de normas legais e instrumentos de indução do desenvolvimento, instituídos no Plano Diretor para a organização da cidade, esbarram em interesses de grupos e em “vícios” de má utilização dos espaços urbanos, alimentados historicamente. Os conflitos de interesses são muitas vezes negligenciados devido à necessidade política de permanência no poder.

Do mesmo modo, por mais que a gestão afirme ser importante a participação popular no processo de decisão, existe uma certa inação para torná-la efetiva. Os custos, as limitações técnicas para de construir processos verdadeiramente participativos, a necessidade de se investir maior tempo nas tomadas de decisões, os conflitos e pressão exercida pela sociedade sobre os agentes políticos induzem à opção por metodologias tradicionais em que impera a tecnocracia.

Ainda sobre a participação popular, nas entrevistas realizadas na pesquisa de campo com lideranças das associações de moradores de bairros, identificou-se um baixo grau de conhecimento e compreensão das leis e instrumentos que objetivam o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e buscam garantir o direito à cidade para todas as pessoas. Sem essa compreensão, torna-se difícil incorporar na agenda política local um debate qualificado que se configure em ações concretas de superação dos problemas urbanos. A realização de um estudo mais aprofundando da capacidade da participação popular e a construção de um processo de compartilhamento de conhecimentos com a sociedade, em especial com as instituições da sociedade civil organizada, são imprescindíveis para qualificar a elaboração, a revisão e a efetivação do Plano Diretor e dos planos setoriais derivados dele.

A partir do exposto, é possível concluir que as limitações financeiras e técnicas são os principais entraves para a elaboração e a execução dos planos setoriais, compreendidos como instrumentos imprescindíveis à efetivação do Plano Diretor. No entanto, não é possível limitar a efetividade do plano a apenas esses dois entraves, pois a qualidade dos planos depende também, dentre outros aspectos, da participação popular que o legitima e o qualifica e da coragem política de romper com as amarras impostas por interesses pessoais e de grupos, que muitas vezes se sobrepõem aos interesses coletivos.

REFERÊNCIAS

ACRE, Governo do Estado do Acre. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre** - Fase II (Escala 1:250.000): Documento Síntese. 2. ed. Rio Branco: SEMA, 2010.

ACRE - Agência de Notícias do Acre. **Indústria de Laticínio é inaugurada em Brasileira**. 2014. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/industria-de-laticinio-e-inaugurada-em-brasileia/>. Acesso em: 14 out. 2020.

ACRE, ANAC. **Ficha Dom Porquito**. 2020. Disponível em: https://www.produceprotectplatform.com/img/acre/ficha/ANAC_fichas_dom_porquito.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

ACRE, Corpo de Bombeiros Militar. **Relatório da Enchente 001/2012**. Brasileira-AC: 5º BEPCIF, 2012.

BASTOS, P. P. Z. **Razões econômicas não economicistas do golpe de 1964**. Campinas, 2014. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/textos-para-discussao/razoes-economicas-nao-economicistas--do-golpe-de-1964>. Acesso em: 01 maio 2020.

BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (orgs.). **A Era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Editora da Unesp, 2012.

BELCHIOR, M. A. **A Aplicação de Planejamento Estratégico Situacional em Governos Locais: Possibilidades e Limites - os casos de Santo André e São José dos Campos**. Orientadora: Regina Silvia V. M. Pacheco. 1999. 102 f. Dissertação (Curso de Pós-Graduação da FGV-EAESP) - FGV, São Paulo, 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5172>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BERNARDONI, D. L.; CRUZ J. A. W. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2. ed. Curitiba: Ibpe, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 1.181, de 25 de fevereiro de 1904**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1181-25-fevereiro-1904-583573-publicacaooriginal-106366-pl.html>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 5.188, de 7 de abril de 1904**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-5188-7-abril-1904-516300-republicacao-107275-pe.html>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 1.820, de 19 de dezembro de 1907**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1820-19-dezembro-1907-582554-publicacaooriginal-105344-pl.html>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 6.901, de 26 de março de 1908**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6901-26-marco-1908-503100-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 9831, de 23 de outubro de 1912**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9831-23-outubro-1912-517045-republicacao-99539-pe.html#:~:text=e%20divis%C3%A3o%20administrativa-,Art.,Oeste%20pela%20Republica%20do%20Per%C3%BA>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 14.383 de 01 de outubro de 1920**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14383-1-outubro-1920-505535-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=TERRITORIO%20DO%20ACRE-,Art.,Oeste%20pela%20Republica%20do%20Per%C3%BA>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 366 de 30 de dezembro de 1936**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-366-30-dezembro-1936-555287-publicacaooriginal-74455-pl.html>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Lei nº 311, de 02 de março de 1938**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho das Cidades. **Resolução nº 25 de 18 de março de 2005**. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/117-conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/1639-resolucoes1a34>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho das Cidades. **Resolução nº 34 de 01 de julho de 2005**. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/117-conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/1639-resolucoes1a34>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Planalto. Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e para a Política Nacional de Saneamento Básico. **Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Planalto. Política Nacional de Meio Ambiente. **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Planalto. Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Lei 12.587 de 03 de janeiro de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. Planalto. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. **Lei 11.124 de 16 de junho de 2005**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASILEIA-AC. **Contas Públicas**. Disponível em: <https://www.brasileia.ac.gov.br/contabilidade>. Acesso em: 14 dez. 2020 e 22 mar. 2021.

BRASILEIA-AC. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.brasileia.ac.gov.br/transparencia>. Acesso em: 20 dez. 2020

CAMPOS, S. M. M. **O Estado brasileiro e o processo de produção do espaço no Acre**. Orientador: Csaba Deák. 2004. 256 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

CANO, Wilson. Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas-SP, v. 26, n. 2, p. 265-302, ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8650933>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: IPPUR/Letra Capital, 2013.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O estatuto da cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades - Aliança das Cidades, 2010.

CASADEI, T. O. Ocupação e Povoamento do Norte do Brasil. **Curriculum**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 61-72, out/dez. 1976. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/curriculum/article/viewFile/62750/60896#>. Acesso em: 15 jun. 2020.

COELHO, K. N. B. O planejamento urbano regional e a sua importância para as cidades de fronteira. In: XV ENANPUR, 15., 2013, Recife-PE. **Anais**. Belo Horizonte: ENANPUR, 2013. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/182>. Acesso em: 08 out. 2020.

COSTA, C. **A conquista do Deserto Ocidental**: subsídios para a história do território do Acre. 4. ed. Rio Branco-AC: Fundação Cultural do Estado do Acre, 1998.

CURITIBA. Plano Diretor. **Lei Municipal nº 14.771/2015**. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/plano-diretor-de-curitiba/36>. Acesso em: 05 mar. 2021.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

CARIELLO FILHO, O. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. Brasília: FAU/Universidade de Brasília, 2011.

FOCONOENEM. **Mensalidades de Medicina no Brasil** - valores atualizados. Disponível em: <https://foconoenem.com/mensalidades-de-medicina-no-brasil/>. Acesso em: 09 out. 2020.

FORUM, Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

GASPARINI, D. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. **Revista do Curso de Direito**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 91-125, 2004. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/index>. Acesso em: 05 mar. 2021.

GONÇALVES, R. Estudos técnicos dedicados a atualização das necessidades habitacionais 2004-2030. **ECCONIT**, 2020. Disponível em: https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Deficit_Habitacional_-V-8-dez-2020.pdf. Acesso em: 08 mar. 2021.

GUERRA, A.; POCHMANN, M.; SILVA, R. A. **Cidades e dissoluções**: passado e presente da urbanização brasileira. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil de 1950**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1950.pdf. Acesso em: 24 ago. 2020.

IBGE. **Censo Demográfico**: séries históricas. 2000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/9663-censo-demografico-2000.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 19 jun. 2020.

IBGE. **Cidades@**: Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/brasileia/pesquisa/38/46996>. Acesso em: 24 set. 2020.

IBGE. **Cidades@**: Brasileia, história & fotos. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/brasileia/historico>. Acesso em: 20 jul. 2020.

IBGE. **Recenseamento Geral do Brasil de 1940**. Censo Demográfico: população e habitação. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1950. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/65/cd_1940_v2_br.pdf. Acesso em: 26 ago. 2020.

INE. Instituto Nacional de Estadística. Estado Plurinacional de Bolívia. **Proyecciones de Población**. Disponível em: <https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-y-proyecciones-de-poblacion-sociales/>. Acesso em: 10 out. 2020.

IPPUC, **Livro Planos Setoriais**: relatório 2008. Curitiba, 2008. Disponível em: http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/DOC_IPPUC_Livro_planos_setoriais.pdf. Acesso em: 26 fev. 2021.

IPEA. **Atlas da Violência, 2020**: principais resultados. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/27/atlas-da-violencia-2020-principais-resultados>. Acesso em: 10 nov. 2020.

KAETÉ, Investimentos. **Dom Porquito: Desafio, inovação e impacto**. Disponível em: <http://www.kaeteinvestimentos.com.br/portfolio-items/domporquito/>. Acesso em: 14 out. 2020.

KON, Anita. Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 49-61, maio/jun. 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38270>. Acesso em: 08/06/2019.

LIMA FILHO, G. D. A análise da Receita Orçamentária e Tributária do município de Sumé-PB e suas implicações econômicas para a Gestão Pública local no período de 2003-2012. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano MMXVI, n. 000080, p. 01-22, jan. 2016. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/analise-da-receita-orcamentaria-e-tributaria-do-municipio-de-sume-pb-e-suas-implicacoes>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. (org.). Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *In: Cadernos MCIDADES Desenvolvimento Urbano*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *In: Boletim Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise. IPEA*, 2006. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/agencia/...ministerio12.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

MARTINS, B. C. (org.). **Planejamento Urbano e Regional**. Ponta Grossa-PR: Atena, 2019. Disponível em: <https://www.atenaeditora.com.br/wp-content/uploads/2019/06/E-book-Planejamento-Urbano-e-Regional.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

MERCADANTE, A.; ZERO, M. **Governos do PT: um legado para o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

MIRANDA, C. B. M. **Ditadura Militar e Amazônia: desenvolvimentismo, representações, legitimação política e autoritarismo nas décadas de 1960 e 1970**. Orientador: James Roberto Silva. 2018. 258 f. Dissertação (Mestrado em História) - Curso de Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia, Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.

MORAES, M. J. **Rio Branco-AC, uma cidade de fronteira: o processo de urbanização e o mercado de trabalho, a partir dos planos governamentais dos militares aos dias atuais**. Orientador: Ivo Sostisso. 2000. 171 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2000.

PNUD Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PORTO VELHO. Amilcar Adamy. Ministério de Minas e Energia. **Avaliação preliminar dos efeitos da inundação em Brasileia-AC**. Porto Velho: Serviço Geológico do Brasil - Cprm, 2015. Disponível em: https://rigeo.cprm.gov.br/xmlui/bitstream/handle/doc/15376/Aval_inundacao_Brasileia.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 02 abr. 2021.

RIBEIRO, D. **O Povo Brasileiro: formação e sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTOS JUNIOR, O. A.; DINIZ, T. M. R. G.; SAULE JUNIOR, N. (Orgs.). **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os riscos de construções de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

SILVA, F. B.; AGUIAR, V. A. S. (Orgs.). **Fronteiras Amazônicas: vivências, representações e conhecimentos**. Porto Velho-RO: EDUFRO, 2016.

SILVA, L. L. S. O uso dos dados das redes hoteleiras na pesquisa geográfica: um estudo de caso sobre as cidades gêmeas de Brasiléia, Epitaciolândia e Cobjija. **GeoTextos**, Minas Gerais, v. 12 n. 2, p. 171-200, dez. 2016. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/17357>. Acesso em: 14 ago. 2020.

SOARES, F. M. **O governo Médici e o Programa de Integração Nacional (norte e nordeste): discursos e políticas governamentais (1964 - 1974)**. Orientadora: Prof^a. Dr^a. Regina Beatriz Guimarães Neto. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

SOUZA, C. A. A. **História do Acre: novos temas, nova abordagem**. 6. ed. Rio Branco: Autor/Editor, 2008.

SOUZA, J. J. F. **A classe média no espelho**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

SOUZA, J. J. F. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

KLIKSBERG, B. **Como enfrentar a pobreza e a desigualdade: uma perspectiva internacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

KON, A. Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 49-61, mai. 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38270>. Acesso em: 05/01/2020.

RÊGO, J. F. **Acre, o voo da águia**. São Paulo: BAGAÇO, 2015

RÊGO, J. F. **Estado e Políticas Públicas: A reocupação econômica da Amazônia durante o regime militar**. São Luiz: EDUFMA, Rio Branco: UFAC, 2002

REIS, A. C. F. As Fortificações da Amazônia no período Colonial. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Brasília, v. 344, p. 217-227, jul.-set. 1989. Disponível

em: <https://www.ihgb.org.br/publicacoes/revista-ihgb/item/108037-revista-ihgb-volume-344.html>. Acesso em: 15 jun. 2020.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Transferências a estados e municípios, 2020**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 21 abr. 2021.

VACA, E. A. **História de Pando**: La guerra del Acre. La Paz: MultiPRINT, 2011.

ZERBIELLI, A. G. Ascensão social pelo consumo e projeção internacional do Brasil no governo Lula. **Revista Contraponto**, local, v. 3, n. 1, p. 27-54, jun. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/contraponto/issue/view/2827/250>. Acesso em: 10 nov. 2020.

ZOFRACOBIA. **Zona Franca Comercial e Industrial de Cobija**: Nuestra história. 2020. Disponível em: <https://www.zofracobija.gob.bo/historia/>. Acesso em: 09 out. 2020.