



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 246

**INSTITUIÇÕES POLÍTICAS LOCAIS E DESENVOLVIMENTO URBANO:
UMA ANÁLISE DO PDDI DE ITAITUBA**

Aurilene dos Santos Ferreira

Belém, Outubro de 2009

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Carlos Edilson de Almeida Maneschy

Vice-reitor

Horacio Schneider

Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação

Emmanuel Zagury Tourinho

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Armin Mathis

Diretor Adjunto

Fábio Carlos da Silva

Coordenador de Comunicação e Difusão Científica

Silvio Lima Figueiredo

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Maria Ramos de Castro

Fábio Carlos da Silva

Juarez Carlos Brito Pezzuti

Luis Eduardo Aragon

Marília Ferreira Emmi

Nirvia Ravena

Oriana Trindade de Almeida

Setor de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 246

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS LOCAIS E DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA ANÁLISE DO PDDI DE ITAITUBA

Aurilene dos Santos Ferreira¹

Resumo:

Neste trabalho argumenta-se sobre o desenvolvimento urbano no município de Itaituba com base na análise das instituições políticas locais, Executivo e Legislativo e, especificamente de instrumentos de gestão e planejamento urbano. Dá-se ênfase ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) - instrumento de gestão urbana – e, a instrumentos de planejamento urbano como: a Lei Orgânica Municipal (LOM); Plano Plurianual de Investimentos (PPI); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei do Orçamento Anual (LOA).

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano. Plano diretor de desenvolvimento integrado. Instituições políticas. Planejamento urbano.

Abstract:

This work discusses the urban development of the municipality of Itaituba, based on an analysis of local political institutions, executive and legislative branches, and more specifically urban planning and management tools. The Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI (Integrative Development Management Plan) – an urban management tool – is emphasized, together with other urban planning instruments, such as: Lei Orgânica Municipal – LOM (Municipal Organic Law); Plano Plurianual de Investimentos – PPI (Multi-Year Investment Plan); Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Budgetary Directive Law); Lei do Orçamento Anual – LOA (Annual Budgetary Law).

Keywords: Urban development. Integrative development management plan. Political institutions. Urban planning.

¹ Cientista Política, especialista em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas e mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo NAEA-UFPA.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO URBANA

As reflexões teóricas existentes sobre desenvolvimento urbano dão conta de que o mesmo não é de fácil conceituação. Souza (1998, p. 8) chama atenção para a “pobreza teórica, ou melhor, teórico-conceitual em torno do *desenvolvimento urbano*”. Este não se restringe ao crescimento de uma cidade ou a sua modernização por meio da implementação de obras como asfaltamento de ruas, construção de praças etc. Além da melhoria do espaço físico descrito, há também o espaço social que precisa ser adequado para moradia, bem como para a satisfação das necessidades básicas do cidadão como educação, saúde, emprego, saneamento básico e distribuição de água potável.

A partir de várias leituras e na ausência de um conceito pronto sobre o tema, desenvolvimento urbano será compreendido nesse estudo como a criação de entornos institucionais políticos, econômicos, sociais e culturais capazes de impulsionar o desenvolvimento do potencial local, conjugando crescimento econômico, político e social a fim de possibilitar a implantação de infra-estruturas básicas para o desenvolvimento social - geração de emprego e renda necessários para enfrentar a pobreza e a marginalização social na cidade.

A forma como se desencadeou esse processo de desenvolvimento urbano, em especial na Amazônia brasileira vai de encontro com o que Castells (1975, p. 27) definiu como urbanização, isto é, processo organizado a partir de um modelo de interação entre o homem e o meio. Diferentemente, a urbanização amazônica surgiu como consequência dos projetos direcionados a essa região sem a concretização do que se planejou, por não ser a urbanização organizada o principal objetivo da ação estatal, porém o crescimento econômico.

Apesar do significativo movimento de construção habitacional que se deu no Brasil entre 1964 e 1970 através de instituições² como: Banco Nacional de Habitação (BNH); Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau); Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que dirigiam a política urbana, mais recentemente o Ministério das Cidades, de acordo com Fernandes (2004, p. 8) em documento oficial também reconheceu – uma atuação equivocada do Governo Federal no que tange à política urbana, uma vez que o pensamento econômico predominante não enxergara as cidades como parte integrante do desenvolvimento. Mesmo tendo sido aquele o período em que as cidades mais se ampliaram - especialmente as cidades amazônicas - em consequência da política nacional de desenvolvimento e dos planos nacionais de colonização, na mesma proporção, agravaram-se seus problemas.

Nesse contexto que precedeu a Política Nacional de Desenvolvimento urbano, cujo principal marco regulatório é a Constituição de 1988, algumas investigações acadêmico-científicas lançaram mão da base teórica e metodológica marxista para entender o desenvolvimento urbano no Brasil partindo de categorias macro-estruturais típicas dessa teoria - a saber: o modo de produção capitalista, as relações de trabalho e a estrutura econômica. Esta última vista como fator determinante dos demais níveis da realidade como a política, a cultura e as relações sociais.

Albuquerque et al. (1975) se propuseram estudar o processo de desenvolvimento e urbanização valendo-se da teoria do crescimento e da teoria do desenvolvimento, considerando para tanto as relações contidas nesse processo: capital/trabalho e modo de produção capitalista; e Tourinho (1991), que objetivava identificar os modelos e as ideologias subjacentes às políticas de urbanização

2 O'Donnell (1991, p. 27) entende que instituições “são organizações formais pertencentes à rede constitucional de uma poliarquia; estas incluem o Congresso, o Judiciário, e pelo menos mais de um partido político”.

neles implementadas e ao mesmo tempo analisar experiências de implantação de cidades novas, confrontando as estratégias urbanas propostas em nível de desenho urbano, com os processos reais de apropriação do espaço construído. São inegáveis as contribuições trazidas por estes e outros pesquisadores, entretanto não parecem suficientes para compreender a dinâmica urbana configurada pós 1988.

Uma forma pela qual as instituições políticas podem contribuir para o desenvolvimento urbano, e que se encontra diretamente ligada à anterior é a utilização dos instrumentos de gestão do desenvolvimento urbano assegurados constitucionalmente em 1988. Trata-se da consolidação de novos instrumentos normativos de gestão introduzidos pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF), cuja finalidade principal é garantir que a cidade cumpra sua função social utilizando-se de um instrumento básico – o planejamento urbano, isto é, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), que deve ser elaborado e executado pelo poder público municipal (BRASIL, 1988, p. 47).

Por seu turno, as instituições políticas mostram-se relevantes pela estreita proximidade com as políticas públicas, definidas como “[...] conjunto de ações emanadas pelo Governo, com o objetivo de atender a todos os anseios e aspirações de uma sociedade, bem como os instrumentos que se empregam com o objetivo de alcançá-los” (WATSON, 1965, apud SANTANA, 1986, p. 6). Estas desempenham papel crucial para a implementação do planejamento urbano, que requer medidas administrativas de gestão (zoneamento territorial etc.), e intervenções governamentais mais específicas em setores que não possuam políticas próprias, capazes de atender às demandas sociais identificadas pelo PDDI. Ainda, não se pode esquecer que as decisões de política, ou seja, a escolha de que política pública será elaborada (urbana, rural, saúde etc.) são orientadas pelos esquemas de financiamento disponíveis em cada área pelos decisores (SANTANA, 1986, p. 2). Tais esquemas de financiamento são previamente definidos pelo Executivo e Legislativo em cada esfera de governo (União, Estados e Municípios) através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e o Orçamento Anual (OA) - exceto nos casos de celebração de convênios que podem ocorrer em qualquer período.

Os valores alocados nesses instrumentos de planejamento público são decisivos para colocar em prática o Plano Diretor, um dos principais instrumentos de gestão urbana. Esta, por sua vez, não se resume a ato unilateral praticado pelo chefe do Poder Executivo. Sua complexidade exige uma pluralidade de atos e decisões que extrapolam não só o âmbito do Executivo como instituição política, cujo principal atributo é executar políticas, planos, projetos e/ou ações emergenciais, como o campo do Legislativo, uma vez que é cada vez mais forte a inserção do mercado (indústrias, empresas comerciais etc.) como parceiro (empreendedor) na gestão urbana em muitas cidades brasileiras.

Nos anos 90, em consequência da crise fiscal por que passou o Brasil e, que culminou com a Reforma do Estado Brasileiro³, um novo sentido foi dado às cidades brasileiras, que passaram a ser vislumbradas como espaços estratégicos para atrair o investimento econômico (LEAL, 2004). Esse novo sentido também foi intensificado por variáveis externas como o processo de globalização. Foi nessa

3 Também denominada Reforma Administrativa (BRESSER PEREIRA, 2004) ou Reforma Gerencial do Estado; cujo objetivo principal era tornar a gestão pública mais eficiente do ponto de vista da redução de gastos pelo setor público, que passaria a assumir apenas funções típicas de Estado, como a segurança pública e regulação dos serviços públicos (saúde, educação etc.). Uma discussão mais detalhada será feita no item 1.2.

conjuntura que a política de desenvolvimento urbano passou a ser orientada, segundo Compans (2005) por outras diretrizes voltadas para um novo modelo de gestão urbana denominado por alguns autores como *Empreendedorismo Urbano*, baseado nas parcerias entre governos e empresas (tentativa de aproximação da gestão pública com a gestão privada) objetivando aumentar os investimentos públicos no âmbito urbano como tentativa de superar o que se identificou desde a década de 90 como “crise urbana” (LEAL, 2004). O grande marco dessa crise deu-se com o crescimento desordenado das cidades brasileiras, despreparadas para as conseqüências sociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais que o processo de industrialização brasileiro causaria como de fato causou.

A ausência de planejamento e da aplicação de instrumentos de gestão urbana capazes de enfrentar essa problemática é uma forma de designar a ineficiência das instituições políticas para a gestão urbana, que após a Constituição de 1988 cabe mais diretamente ao Poder Local. Esse modelo recente de gestão urbana de cunho empreendedor, segundo Compans (2005), surge em substituição aos instrumentos clássicos do urbanismo moderno (zoneamentos e planos diretores), os quais isoladamente mostraram-se insuficientes para dar conta da complexidade urbana. Acredita-se, todavia, que o cerne do problema não se restringe ao zoneamento e planejamento urbanos, mas ao tipo de zoneamento e planejamento de caráter excessivamente técnico e inflexível às novas demandas surgidas, não contempladas por esse padrão de planejamento.

Além da atuação representativa formal desempenhada pelos atores políticos eleitos constitucionalmente, a gestão urbana para o desenvolvimento requer um pensamento governamental que extrapola a unicidade decisória desses atores. Isto pressupõe que o Estado, por meio de instituições políticas específicas - Executivo e Legislativo - dotadas de legitimidade decisória e de capacidade representativa dos interesses da coletividade, busque se fortalecer com arranjos político-institucionais na busca do exercício efetivo de suas atribuições constitucionais concernentes à produção, à execução e ao monitoramento das políticas públicas.

A Carta Política de 1988 aponta, pelo menos no sentido normativo, para um norte que inclui no planejamento urbano espaços de “participação social⁴” institucionalmente definidos e regulamentados pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que traz diretrizes gerais a serem detalhadas em Planos Diretores sobre a gestão urbana participativa durante todo o processo de planejamento. Isso não significa, porém que tal participação se materialize. Entretanto, as regras institucionais, fundamentadas na CF e no Estatuto favorecem e a interação das instituições políticas do Estado com os setores da sociedade - entidades de classe, associações, organizações sociais, organizações não governamentais, e muitas outras.

Foi mais precisamente nos anos 90, em conseqüência da crise fiscal por que passou o Brasil que um novo sentido foi dado às cidades brasileiras, que passaram a ser vislumbradas como espaços estratégicos para atrair o investimento econômico através de empreendimentos imobiliários especulativos. Trata-se daquilo que Harvey (1996) denominou empresariamento urbano, uma forma de

4 Demo (1990, p. 129-130) define “participação como processo de conquista e construção organizada da emancipação social”. Portanto é um processo porque se trata de um fenômeno histórico e dinâmico em construção e conquistado coletivamente pelos próprios interessados nessa participação, estabelecendo-se enquanto sujeito social.

gestão urbana que busca valorizar a identidade local, abrindo uma gama de mecanismos para o controle social. O enxugamento do aparelho estatal, legitimado pela Reforma do Estado Brasileiro⁵, contribuiu para que esse tipo de gestão cada vez mais se consolide no Brasil, embora a perspectiva de participação social sugere outro modelo de gestão urbana que se difere do empreendedor e que tem como referência, entre muitos outros, os trabalhos de Trindade Júnior (2003) e Leal (2005), só para citar alguns nomes. Estes, além de inserirem em suas discussões a categoria local, indicam novas bases em que o local deve se assentar. A principal é a dimensão social – a participação dos atores sociais através de um processo de diálogo e negociação contínuos, com vistas a um novo paradigma de gestão urbana para o desenvolvimento urbano do local. Não obstante seja atual a importância desse debate em sociedades democráticas, cabe esclarecer que a referência feita a esse modelo de gestão urbana tem apenas a finalidade de reconhecer e dialogar com os diversos enfoques dados à questão urbana, sem, contudo, perder de vista os objetivos desta investigação que tangenciam para um enfoque político-institucional, sobretudo por não ser a participação social uma das bases principais do PDDI do município de Itaituba.

O PODER LOCAL

O discurso marcante de que é no local que acontecem as relações sociais por excelência, onde se percebe com maior proximidade os impactos das decisões políticas. É nesse espaço que ficam claras as dicotomias entre as funções atribuídas às instituições políticas locais – o poder do Estado em âmbito local – e o que elas fazem na prática. A relação entre desenvolvimento urbano e Poder Local teve o reconhecimento de um dos pioneiros nos estudos urbanos, Manuel Castells em *A questão urbana* (1983⁶) para o quem o tema da política urbana está imbricado com o do poder local, entendido ao mesmo tempo como processo político no âmago de uma comunidade e como expressão do aparelho de Estado a nível local” (p. 299). Embora não se trabalhe com a perspectiva teórica de Castell, essa tendência histórica de valorização do local é oportuna para se esclarecer que a discussão urbana a partir da esfera de Poder Local não se constitui como algo novo.

Fischer (2002, p. 13) assinala que o Poder Local sofreu uma reconfiguração entre os séculos XX e XXI, quando passou a ser entendido de diversas formas, visto que sua análise remete às pluralidades sociais expressadas pelas relações de forças presentes no processo de alianças e conflitos que há entre atores sociais, o que certamente propicia a construção de identidades e de gestão pública peculiares a cada local.

Esse local, entretanto, não se restringe à cidade, mas a um universo de análise que pode ser amplo e abstrato que não está desvinculado das outras esferas de poder do Estado. A diferença está na escolha em analisar essas esferas conjuntamente (urbano e rural) ou de modo isolado.

Assim sendo, completa dizendo que:

As questões de poder revelam-se concretamente no cotidiano das cidades e regiões, onde formas tradicionais de planejamento, como os Planos Diretores,

5 Também denominada Reforma Administrativa (BRESSER PEREIRA, 2004) ou Reforma Gerencial do Estado; cujo objetivo principal era tornar a gestão pública mais eficiente do ponto de vista da redução de gastos pelo setor público, que passaria a assumir apenas funções típicas de Estado, como a segurança pública etc.

6 Essa obra fora publicada originalmente em francês no ano de 1972.

convivem com inovações que admitem a convivência com projetos diferentes ou de redundantes orientações sobre os mesmos espaços e objetos de decisão (FISCHER, 2002, p. 13).

Não obstante atribuições políticas como a elaboração de Planos Diretores pertença aos municípios, parte dos recursos necessários para sua consecução possui fontes de financiamento diferentes que se dão por meio de convênios com o estado ou mesmo com o Governo Federal, porém que são aplicados no mesmo espaço – o município.

Se por um lado, no Brasil, preceitos constitucionais garantem aos municípios autonomia político-administrativa, a financeira é compartilhada entre as demais esferas de poder. Mesmo que essa autonomia relativa, parta do Poder Local, ela se torna imperativa para a compreensão do desenvolvimento regional e/ou local e é por essa razão que se lança mão dessa esfera de poder para analisar os instrumentos de gestão e de planejamento urbano no município de Itaituba. Não se pode deixar de mencionar que no Brasil o debate sobre o Poder Local direcionou-se mais em razão da descentralização administrativa induzida pela primeira parte da Reforma do Estado nos anos 90 que impactou diretamente o Executivo municipal, ao qual acresceram-se novas atribuições.

REFORMA DO ESTADO: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS URBANAS

O pensamento de que crescimento econômico por si seria capaz de gerar o desenvolvimento social já está ultrapassado. Este é um dos fortes argumentos que explicam o fracasso da teoria desenvolvimentista dos anos 1950 a 1970. Mais do que crescimento econômico é necessário que haja investimento público para o desenvolvimento social, e, urbano.

Os ajustes fiscais do Estado (cortes de gastos públicos, privatização de serviços antes desempenhados pelo governo etc.), característicos da primeira fase da Reforma do Estado, e a descentralização advinda de suas instituições seria uma tentativa de corrigir distorções quanto ao funcionamento ou gerenciamento das instituições estatais, posto que a concentração decisória no Executivo Federal e Estadual, teoricamente dificultaria o investimento público em áreas sociais prioritárias nos municípios e, principalmente, sobrecarregaria o governo federal administrativamente e financeiramente. Entretanto, é preciso chamar atenção para o fato de que a atribuição de competência administrativa para a esfera local, sem as devidas realocações de recursos sucumbiria qualquer interesse governamental em tornar as instituições políticas mais eficientes e eficazes, aptas a desempenharem as novas funções acrescidas⁷ pela Reforma Administrativa.

A Reforma do Estado, mesmo sendo concebida como política pode ser insuficiente para a superação da desigualdade política em face da desigualdade econômica e social, sobretudo porque o processo de descentralização imputado por ela é centrado no ajuste fiscal (SOUZA; CARVALHO,

⁷ Dentro do universo de políticas públicas, destacam-se, de modo mais veemente as políticas sociais de saúde, educação, urbanismo etc., como as que mais representam esse processo de descentralização ou municipalização de competências jurídica, política, administrativa e financeira que culminou no final da década de 90 com a primeira fase da reforma de que se fala nas linhas acima.

1999). Indubitavelmente, o desenvolvimento social da mesma forma estaria afetado. De outro lado, a Reforma do Estado na argumentação de Bresser Pereira (2004) é algo mais amplo, porém indispensável para que os países em desenvolvimento atinjam o desenvolvimento econômico e, para que o Estado consiga cumprir o seu papel. A Reforma da Gestão Pública⁸, como prefere denominar, representa um caminho para que o Estado cumpra, efetivamente, seu papel, uma vez que propõe o melhor funcionamento das instituições políticas que compõem o aparato estatal, inclusive quanto ao serviço público.

O objetivo central da Reforma da Gestão Pública, segundo Bresser Pereira (2004, p. 16) é “reconstruir a capacidade do Estado, tornando-o mais forte em termos fiscais e em termos de legitimidade democrática”. Entretanto, o desafio posto seria adotar mecanismos capazes de detectar as demandas sociais e responder com ações eficazes (solucionar problemas) de maneira eficiente (racionalizando tempo e recursos).

Neste sentido, fazendo uma análise sobre os impactos da estabilização sobre o comportamento do sistema urbano brasileiro, Tolosa (1997) explica que medidas recentes, advindas com esse cenário reformista, a saber: contenção de gastos públicos, controle do endividamento, elevação dos juros internos e a redefinição dos encargos entre esferas de governo em função da descentralização, demonstram que:

Na prática, o próprio Estado perde importantes graus de liberdade no processo decisório e passa a atuar segundo novos padrões de comportamento, [haja vista que,] o foco do debate desloca-se para questões do tipo desregulamentação da economia, descentralização do processo decisório, privatização dos meios de produção e criação de fontes alternativas de financiamento para o setor público (1997, p. 24).

Nesse mesmo contexto crescem as demandas por serviços urbanos no país como saneamento, saúde, educação. Diante desse novo panorama o grande desafio da política urbana é ser capaz de buscar os meios para financiar os investimentos em infra-estrutura e nos serviços básicos de sua competência. Em contrapartida a escassez de recursos financeiros, consequência da contenção de gastos com o setor público, requer que a seleção dos projetos de novos investimentos seja feita conforme a capacidade de pagamento de seus usuários e não, conforme o grau de necessidade que se tem desses serviços básicos.

Uma alternativa apontada por Tolosa (1997) para os municípios abastecerem-se dos recursos necessários para o cumprimento dessas demandas seria a complementaridade de estruturas urbanas com outros municípios da mesma região geoeconômica. Em virtude dessa necessidade, a própria noção de Poder local torna-se ampliada e mais fortalecida. Entretanto, a ampliação das responsabilidades locais exige pelo menos duas posturas imediatas das autoridades municipais, quais sejam: a priorização da integração econômica e a colaboração política supramunicipal e, um novo aparelhamento da administração local a fim de torná-la mais ágil na relação com os investidores e, assim, oferecer mais oportunidades locais (TOLOSA, 1997, p.34, 35).

8 Gestão Pública é utilizada no sentido legítimo de poder de decisão e de gerir a coisa pública tanto pelo uso dos artifícios jurídico, políticos e institucionais quanto pelo uso de instrumentos técnicos.

Observa-se que de um lado esse processo reformista se mostra positivo para a política urbana, à proporção que aproxima as políticas públicas e grande parte do processo de tomada de decisão à realidade local de outro, ele revela aspectos negativos no que tange à complexidade de execução dessas políticas, uma vez que o esgotamento de fundos específicos de financiamento do desenvolvimento urbano requer do governo local, além das parcerias e colaborações com outros municípios, a negociação pontual para realizar convênios com outras instâncias federativas de poder, tais como: Estado e União em assuntos de competência concorrente, como saneamento. Isto envolve diferentes fatores, dentre os quais uma coalizão partidária.

A URBANIZAÇÃO

A urbanização no município de Itaituba, situada no Sudoeste do Pará, á margem esquerda do Rio Tapajós, não é a única da Amazônia brasileira relacionada a grandes projetos governamentais como os “pólos”. A cidade de Itaituba, especificamente, servira como um dos eixos de apoio ao Projeto de Colonização implementado na região Norte. O resultado parcial dessa estratégia foi a revelação de convergências e divergências entre os diferentes atores sociais envolvidos que sofreram influências internas e externas provocadas pelas grandes alterações⁹ que a abertura da Santarém-Cuiabá e da Transamazônica trouxeram, sobretudo por facilitar a migração, o que intensificou a corrida pelo ouro no Tapajós. Nesse contexto, com a criação da Reserva Garimpeira do Tapajós, por meio da Portaria Ministerial nº 882 de 25.07.1983, Itaituba tornou-se ponto de apoio em direção aos garimpos.

Os principais impactos gerados pela intervenção estatal nesse município, de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento de Itaituba (1992, p. 6) foram produzidos no solo urbano por meio de ocupações desordenadas em áreas alagadas e alagáveis; invasões de lotes particulares, causando desavenças com antigos proprietários; concentração de aglomerações do tipo “favelas” em áreas do centro urbano. Este último, de modo especial, contraria a legislação municipal que dispunha sobre a demarcação e “arrumação” da zona urbana – a Lei Municipal nº 179, de 14 de junho de 1956 - que não permite esse tipo de construção em áreas do centro urbano particularmente, nas proximidades de praças e travessas da cidade.

Tanto o Projeto de Colonização quanto a criação da reserva garimpeira do Tapajós e, as conseqüentes liberações para a exploração aurífera impulsionaram a dinâmica urbana de Itaituba. Os grandes impactos advindos com a primeira ação governamental acirraram-se rapidamente com o ciclo do ouro, que intensificou a migração para aquela cidade. Esse fato torna-se perceptível entre 1980 e 1991, período em que Itaituba recebeu 77.818 habitantes (IBGE). Conseqüentemente, o espaço político passou a ser dominado por pessoas oriundas de diferentes partes do país. Em 1980, das 15 cadeiras a que a Câmara Municipal passou a ter direito em função do crescimento populacional, 14 eram ocupadas por pessoas não autóctones (MOREIRA, 2003, p. 61). Na década de 1960, de acordo com o IBGE (2000) a população amazônida era de aproximadamente 5 milhões de habitantes e saltou para quase 20 milhões até o ano de 2000. Esse aumento populacional possui uma relação direta com o período de intensa ação estatal - não apenas no município de Itaituba - porém em toda a Amazônia brasileira.

9 Para uma análise detalhada consultar: Loureiro (1992), Moreira (2003), Mathis e Rehaag (1993).

O aparecimento de bairros tornou-se algo inevitável e necessário para a “nova cidade” que surgia sobre a estrutura urbana já existente. Atualmente a zona urbana do município de Itaituba é composta por 17 bairros: Comercial; Boa Esperança; Nossa Senhora do Perpétuo Socorro; São José; Jardim das Araras; Bela Vista; Bom Remédio; São Tomé; Piracaná; Santo Antônio; Jardim Aeroporto; São Francisco; Nova Itaituba; Floresta; Liberdade; Bom Jardim; Jardim do Tapajós, distribuídos de acordo com o desenho urbano ilustrado pela Figura 1. Destes dezessete bairros, nove deles resultaram de ocupação desordenada em função da migração, sendo que em um deles (Bairro Km 05 ou Jardim Aeroporto) a ocupação se deu diretamente por indução da abertura da Rodovia Transamazônica.

Concomitante à expansão da cidade e ao aumento populacional, surgiu a maior parte das instituições existentes em Itaituba, sob influência do Projeto de Colonização e da atividade mineral incentivada nesse município. Pode-se com isso inferir que o processo de urbanização no município de Itaituba, mesmo sendo abarcado pela ação estatal mais global, voltada para a Amazônia brasileira como um todo, apresenta uma situação peculiar no decorrer desse processo de aumento da população urbana. Tal peculiaridade diz respeito ao que se considera mais importante para a formação de uma população com características predominantemente urbanas, isto é, a criação dos garimpos do Tapajós, cujo centro de referência de entrada e saída de pessoas e de mercadorias era Itaituba. A gestão urbana do município de Itaituba deveria partir da singularidade dessa realidade. Nesse caso, como arremata Tolosa (1997), há a necessidade de um rearranjo institucional que extrapole a esfera do local, haja vista que a contenção de recursos do setor público, iniciada com a primeira parte da Reforma do Estado afetou frontalmente às crescentes demandas urbanas surgidas ao longo dos anos 1980 e 1990.

INSTRUMENTOS DE GESTÃO E DE PLANEJAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE ITAITUBA

O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PDDI)

A complexidade do documento analisado, dada sua amplitude permitiria incluir outros eixos e diferentes abordagens teóricas, o que demandaria recursos, capital humano e tempo, não disponíveis para o momento. Isso não significa que os eixos não abordados aqui sejam irrelevantes. Do mesmo modo, outras teorias seriam capazes de nortear esta análise, no entanto a teoria institucionalista fora priorizada por afinidade e opção pessoal da pesquisadora.

Há claramente duas posições sobre o significado dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado. A primeira, predominante, vê esses planos como um instrumento tradicional de gestão, sobretudo por ser considerado de viés altamente tecnicista. Autores como Fischer (2002) e Leal (2004) defendem a importância dos Planos Diretores, entretanto enfatizam um novo modelo baseado no Planejamento Estratégico e Participativo ou “Planejamento urbano Alternativo” como denomina Marcelo Souza (1998, p. 16.) no qual, o conhecimento técnico é associado à participação das pessoas envolvidas em tal processo.

Em confronto com esse pensamento predominante, cabe ressaltar a postura de Flávio Vilaça (2005, p. 21) que denomina, mesmo os Planos Diretores Estratégicos de “instrumentos ilusórios”, uma vez que no seu entendimento há uma falsa valorização dos planos urbanos por estarem eles inseridos no contexto da “supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, ou seja, a

ideologia da tecnocracia”. Um de seus argumentos mais fortes é o de que da mesma maneira que qualquer outra lei brasileira, tais planos não oferecem nenhuma garantia de que serão implementados. São visões diametralmente opostas acerca do mesmo assunto, mas que não se pode ignorar.

Particularmente, acredita-se que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é um instrumento relevante e indispensável para a Política Urbana, desde que seja bem elaborado, amplamente discutido e consolidado em bases político-institucionais sólidas. Isto requer uma equipe técnica qualificada, um diagnóstico fundamentado nas reais demandas da cidade, a partir também da percepção de seus moradores e do comprometimento tanto destes quanto das instituições políticas existentes no município, em especial do Executivo, que deve dar continuidade à execução do plano diretor e de outras políticas deixadas por governos anteriores, mas que são importantes para o município.

Retomando o pensamento de Vilaça (2005), a possível e não rara descontinuidade desses planos é que o conduz à afirmação de que os planos diretores de desenvolvimento urbano têm como principal destino, a gaveta.

O contexto em que surgiu o PDDI foi o período pós-constituente (1992), momento em que a política urbana passava por uma redefinição de competência, tendo essa política, pela primeira vez ganhado um capítulo específico na Constituição brasileira. As mudanças foram pontuais, mas significativas do ponto de vista do processo de formulação de políticas públicas para essa área. Todavia, como se viu nas páginas anteriores a construção do plano se deu ainda em bases tecnocráticas e, voltada para uma concepção de urbanismo modernista (SOUZA, 1998). Ele foi elaborado por uma equipe de trabalho composta pela Secretaria de Planejamento, a qual coube a tarefa de descrever o perfil de Itaituba e preparar o roteiro do plano diretor. A coordenação ficou sob a cargo de uma engenheira civil do município. Participaram da equipe também um técnico – colaborador e uma pessoa responsável pelas informações necessárias para a elaboração do plano (BRASIL, 1992, p. 1).

As fontes de informações utilizadas foram concedidas pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) de Santarém, situação aberrante e que conduz ao entendimento de que a SEPLAN de Itaituba não dispõe de informações referentes ao município; as demais fontes utilizadas foram: Telecomunicações do Pará (Telepará); Centrais Elétricas do Pará (Celpa); Incra; Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa); IBGE e Secretaria Estadual de Educação do Pará (Seduc).

Já o diagnóstico do município de Itaituba para o PDDI fora baseado no diagnóstico realizado pelo Instituto do Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (Idesp) em 1977, ou seja, 15 anos antes da elaboração do PDDI. Como se vê, um elemento capital para a elaboração do planejamento e da política urbana municipal como é esse, sequer fora atualizado, o que por si já torna o plano defasado e pode ser considerado o primeiro entrave para que o plano cumpra sua função constitucional.

A Lei Municipal nº 1.164/92 (BRASIL, 1992, p. 1) consagra o PDDI como instrumento mais importante da política urbana por estabelecer as linhas básicas de orientação dos agentes públicos e privados para o cumprimento da “função social da cidade” – termo não detalhado, que segundo o plano contempla desenvolvimento da produção e do comércio e da realização dos direitos do cidadão. Contraditoriamente, o PDDI não especifica quais são esses direitos, fato que pode inviabilizar o cumprimento de seu objetivo essencial - a função social da cidade. Está implicitamente nesse

instrumento a idéia típica do urbanismo modernista, cujo pensamento visa adequar o espaço urbano às necessidades do capitalismo industrial (SOUZA, 1998), o que está presente na ênfase dada ao desenvolvimento da produção e do comércio.

O PDDI propõe uma urbanização controlada, baseada no crescimento da cidade segundo uma estrutura regular previamente elaborada. Assim sendo, o objetivo dessa urbanização é distribuir a população urbana, diminuindo com isso as diferenças e densidades entre pontos periféricos e centrais, intencionando, concomitantemente, descongestionar as áreas centrais a fim de tornar os serviços públicos mais econômicos (BRASIL, 1992, p. 7). Há, contudo falta de clareza e incoerências que perpassam todo o plano. Ele não demonstra os caminhos a serem percorridos para a sua execução. Ao contrário, aponta demandas, mas não diz como atendê-las de modo pragmático. O plano alude a uma estrutura prévia que será elaborada para sua implementação, mas não menciona quando nem como ela será montada; quais serão as diretrizes norteadoras; como será implementado.

De acordo com o que diz o plano no item 2.9.2 que versa sobre a ocupação do solo (BRASIL, 1992, p. 7),

[...] para melhor aproveitamento do solo e melhor caracterização das áreas deverá [haver] remanejamento na forma de utilização dos lotes e das quadras, que no traçado existente permite a ociosidade de grandes áreas internas das quadras enquanto que a cidade cresce horizontalmente.

Nesse caso, o plano deveria indicar que mecanismos de controle serão utilizados pelo gestor municipal para garantir a distribuição da população urbana e, em que bairros isso deveria ou deverá ocorrer. Mais instigante ainda, é que o plano se refere à ocupação do solo, porém o município de Itaituba não dispõe do instrumento indispensável para regulamentar o uso do solo, o zoneamento urbano. Isso se traduz em parte como inviabilidade de execução do PDDI. Apesar disso o PDDI é destacado na legislação que lhe deu origem, como o principal instrumento de gestão urbana no município de Itaituba.

O processo de tomada de decisão, no mesmo sentido, se limitou ao Legislativo municipal. Paradoxalmente, o PDDI não cumpre seu fim primordial que é garantir a função social da cidade, uma vez que é algo vago e ambíguo. Cumpre mais o papel de diagnóstico, ainda assim com dados desatualizados, insuficientes para dar conta das demandas sociais emergentes. Isso por si já o tornaria ineficaz.

O tipo de planejamento que se reflete no PDDI tem caráter interventivo porque visa reparar uma situação já existente e não preventiva, uma vez que o auge da urbanização no município de Itaituba aconteceu de maneira desordenada e “espontânea”, consequência da inércia governamental para a área social, priorizando o incremento da economia com base na exploração mineral de ouro.

As leituras feitas conduzem à compreensão de que o PDDI de Itaituba foi elaborado apenas com o intuito de cumprir um requisito legal. Essa afirmação fará mais sentido no próximo capítulo que analisará o PPI, instrumento de planejamento urbano, que não faz nenhuma menção quanto a investimentos na área urbana, o que indica uma descontinuidade do plano, conforme argumenta Vilaça (2005). Assim, a partir de suas linhas gerais vê-se a dificuldade em se implementar um modelo de desenvolvimento urbano capaz de identificar os problemas urbanos, propor soluções, mas também de deixar claro como, quando e com que recursos tal ação será implementada. Não se percebe claramente a

separação entre o paradigma moderno de desenvolvimento urbano (tecnocrático) e o novo desenvolvimento mais democrático e flexível.

**LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (LOM); PLANO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS (PPI);
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO); LEI DE ORÇAMENTO ANUAL (LOA)**

Em qualquer de suas especificidades ou instâncias locais, pensar o desenvolvimento demanda dar peso às instituições políticas e ao arcabouço de leis que elas são capazes de produzir no intuito de atingir o desenvolvimento ou os desenvolvimentos pretendidos pela esfera estatal. Neste sentido, os instrumentos de planejamento urbano: LOM¹⁰, PPI, LDO e a LOA são, aparecem, como ponto de partida para compreender em que medida o governo local itaitubense prioriza uma parte do desenvolvimento local: o desenvolvimento urbano através dos recursos reservados para essa área. Além do que, possibilita o entendimento desse fenômeno em sua complexidade. Isso envolve de um lado, a retórica presente nas legislações mencionadas, e, de outro, abre espaço para comparar se os recursos destinados à política urbana municipal estão de acordo com aquilo que é definido como prioridade nessas leis.

A LOM estabelece os princípios gerais para a Política Urbana, a competência de tributar do município, define a área de abrangência do Plano Diretor do Município, dentre outras coisas como segue:

Art. 68 - O Município poderá realizar obras e serviços de interesse comum mediante convênio com o Estado, a União ou entidades particulares ou mediante consórcio com outros Municípios.

Parágrafo Único - A constituição de consórcios municipais dependerá de autorização legislativa.

DOS TRIBUTOS MUNICIPAIS

Art. 69 - Compete ao Município instituir os seguintes tributos:

I - imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana;

§ 1º - O imposto previsto no inciso I deste artigo, será progressivo, na forma a ser estabelecida em lei, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

DA POLÍTICA URBANA

Art. 82 - O Município de Itaituba tem plano diretor a lei básica para a política de desenvolvimento urbano e será baseado nos seguintes princípios:

I - pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade;

II - garantia de bem-estar de seus habitantes;

III - desapropriação de imóvel urbano com prévia e justa indenização em dinheiro pelo Poder Público;

IV - exigência de adequado aproveitamento de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Art. 83 - O Plano Diretor do Município contemplará área de atividade rural produtiva, respeitadas as restrições decorrentes da expansão urbana.

¹⁰ Lei n° 0001/90.

O artigo 68 da LOM vai ao encontro da argüição sobre a definição de local feita no primeiro capítulo, item 1.2. A idéia dos consórcios entre municípios pertencentes a uma mesma região pode ser uma alternativa eficaz para governos que não tenham recursos próprios suficientes para implementar políticas necessárias para garantir o bem estar de seus habitantes, por exemplo, com a construção de um hospital regional, de uma universidade, etc. Esta é uma possibilidade criada pela lei, o que não significa que na prática isso tenha ocorrido no município de Itaituba. O censo do IBGE (2000) indica que esse município não possui consórcio intermunicipal.

A Lei nº 1.471/96 (BRASIL, 1996) que estatui o Plano Plurianual de Investimentos do município de Itaituba para o período de 1997 a 2000 tem como prioridades:

Art. 2º. Estabelecer política de desenvolvimento compatível com a proteção dos ecossistemas, promovendo o incremento de sua atividade econômica principal, como: Mineração de ouro e todas as atividades pertinentes e consequentes.

Art. 3º. A Agropecuária, que representa a segunda fonte de economia e subsistência para o Município, merecendo assim, para seu pleno desenvolvimento, ação política, que será implantada pela Secretaria Municipal de Agricultura, com o importante apoio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

O desenvolvimento urbano não faz parte das prioridades enfatizadas no PPI, ainda que a maior parte da população itaitubense concentra-se na circunferência urbana, por conseguinte, reuni as maiores demandas por serviços públicos (atendimento médico, água potável, tratamento de esgoto, e outros serviços). Embora as fronteiras do urbano e do rural não sejam tão nítidas - uma vez que ambos formam um único território, que é o município - e o PDDI trate o rural como sendo extensão da parte urbana, é preciso levar em conta as especificidades de cada um e tratá-las como prioridade necessária para o desenvolvimento local. Essa situação pode ser entendida como um descompasso entre o PDDI e o PPI 1997 – 2000. De outro modo, vê-se uma tendência à descontinuidade de implementação do PDDI. Ele não se articula com um dos mais elementares instrumentos de gestão urbana.

A Secretaria Municipal de Planejamento do município de Itaituba, que deveria atuar na elaboração e planejamento urbano tem como função atribuída no art. 12 do PPI

[...] além de receber as propostas apresentadas por todos os Conselhos Municipais, terá sob sua responsabilidade a coordenação e estabelecimento de critérios para efetivação dos processos de reciclagem e de cursos de aperfeiçoamento técnico dos servidores Públicos Municipais, ora trazendo ministradores de cursos ao Município, ora enviando servidores para participar de cursos fora do município.

A Seplan não desempenha, portanto nenhum papel de acompanhamento do PDDI, o que certamente obstaculiza sua implementação. Isso leva a crer que o município de Itaituba, apesar de ter elaborado um Plano Diretor, que aborda aspectos concernentes à identificação de problemas e propostas

para saná-los, não demonstra em nenhum instrumento de planejamento ou de gestão urbana de que forma e através de que meios o PDDI será colocado em prática.

Tal postura política se choca frontalmente, com os princípios do PDDI e também com as prioridades eleitas no PPI 97-2000. De outro modo, revela a pouca importância dada à gestão do desenvolvimento urbano nesse município. Por outro lado, deixa nítida a preocupação predominante com o crescimento econômico proporcionado pela atividade mineral de ouro desagregada do desenvolvimento social de Itaituba.

Tabela 5: Recursos alocados em R\$ para a área de urbanismo por ano (1997 a 2000)

ANO	VALOR
1997	446.000
1998	...
1999	2.232,800
2000	2.450,000
Total	5.128,800

Fonte: Anexos das Leis Municipais nº 1.479/96 - LOA – Exercício de 1997; 1.649/99 – LOA – Exercício de 2000.

Nota: (...) Valor não disponibilizado.

Numa perspectiva comparada entre os valores destinados no mesmo período para a área urbana e os destinados a uma secretaria menos relevante do ponto de vista social e coletivo, qual seja, Gabinete do Prefeito, vê-se que este teve R\$: 21.278.734 (vinte e um milhões duzentos e setenta e oito mil e setecentos e trinta e quatro reais). Logo, os recursos previstos para despesas com esse setor administrativo são superiores ao dobro da soma do que se alocou conjuntamente para urbanismo e planejamento urbano, que totaliza apenas R\$: 10.177.600 (dez milhões cento e setenta e sete mil e seiscentos reais), conforme se assinala com os valores constantes nas tabelas 5 e 6.

Tabela 6: Valores alocados em R\$ no orçamento para planejamento urbano de Itaituba (1997 a 2000)

ANO	VALOR
1997	446.000
1998	...
1999	2.207.800
2000	2.395.000
Total	5.048.800

Fonte: Anexos da Lei municipal nº 1.479/96 – LOA – Exercício de 1997

Nota: (...) Valor não disponibilizado

As prioridades destacadas no PPI para o período de 1997 e 2000; os objetivos elencados na LOM e no PDDI são incompatíveis com os valores destinados anualmente no orçamento anual do município de Itaituba. Em primeiro lugar, não tem sustentação nos dados a afirmação de que haja uma articulação entre os instrumentos de planejamento (Lei Orgânica Municipal; Plano Plurianual de Investimentos; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei do Orçamento Anual) e de gestão urbana (PDDI) no Poder local. Por outro lado, outros setores de menor relevância social colocam-se à frente com recursos

superiores aos alocados para o desenvolvimento urbano do município. Pode-se dizer que tanto o *planejamento urbano* quanto o *urbanismo* são entendidos como o estudo do fenômeno urbano em sua dimensão espacial, mas diferem notadamente no tocante às formas como interferem no espaço urbano. Assim, o urbanismo trabalha com o desenho urbano, com a realização de obras, em termos genéricos. De outro modo, o planejamento urbano, antes de agir diretamente no ordenamento físico das cidades, trabalha com os processos que a constroem. Mesmo não havendo uma separação nítida entre planejamento urbano e urbanismo, a situação ideal é que o primeiro anteceda o segundo, até para que possa haver desenvolvimento urbano.

Os impactos da Reforma do Estado na política urbana mostram que de um lado ela é importante por concentrar o processo decisório dessa política - que antes era de competência do Governo Federal - no local, possibilitando a formulação de políticas mais compatíveis com a realidade local (1997). Contudo, de outro lado, vê-se que a gestão e o desenvolvimento urbanos ficam a depender da capacidade de captar recursos do Poder Local e de suas estratégias políticas.

POTENCIALIDADES E LIMITES DO PODER LOCAL NO DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE ITAITUBA

As potencialidades municipais para incrementar o desenvolvimento urbano/local são muitas. Elas vão desde as prerrogativas legais até as estratégias políticas construídas para a execução da política urbana. Isso significa que a implementação de ações previstas na política urbana municipal, principalmente no PDDI não se reduz à alocação de recursos no orçamento anual, inclui, além disso, a capacidade de articulação do gestor municipal com órgãos ou entidades, públicos e/ou privados, do firmamento de convênios com o Executivo estadual e federal, bem como o estabelecimento de uma relação harmoniosa com as Casas Legislativas. De outro lado é necessário que haja um entendimento sobre as competências de cada uma das esferas de poder, municipal, estadual e federal, a fim de que políticas deixem de ser implementadas pela alegação de conflito de competência, o que segundo Kugelmas e Solas (1999) é algo comum na Carta Política Brasileira. Neste sentido, torna-se imperiosa a harmonia entre as esferas de poder envolvidas no conflito para que isso não sirva como válvula de escape.

O PDDI do município de Itaituba é um exemplo claro de que isso tem ocorrido. O Executivo municipal diz textualmente, por meio do plano, que: “Temos, agora, em nossa frente um universo de projetos e obras, cuja efetivação, todavia, escapa, em vários momentos à competência municipal”. Esse conflito de competência retrata uma limitação do Poder Local no sentido de promover o desenvolvimento urbano, se este considerar o PDDI como principal instrumento da política urbana municipal.

Outra limitação do Poder Local, que não se dissocia da que se referiu acima, não diz respeito ao conflito de competência, mas à escassez de recursos, ou mesmo à insuficiência de recursos próprios do município para implementar políticas de sua competência legal associada à ausência de convênios e/ou consórcios inter-municipais voltados para o âmbito urbano.

Uma leitura das Tabelas 8 e 9 é suficiente para se perceber que a maioria dos recursos de que dispõe o município de Itaituba advém de transferências constitucionais da União, com destaque para o

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e para o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) além de transferências constitucionais do estado, especialmente a cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Os recursos próprios das arrecadações municipais localizam-se em última escala.

De acordo com a Secretaria do Tesouro, vê-se que o FPM é o principal recurso de que dispõe o município de Itaituba. O valor repassado pelo FPM representa 63% do total da receita, o que leva ao entendimento de que um município de médio porte como o de Itaituba seria inviável financeiramente apenas com os recursos próprios oriundos da arrecadação de seus tributos e impostos municipais.

Tabela 7: Transferências constitucionais estaduais - ICMS, IPI, IPVA – para o município de Itaituba/PA, 1997 a 2000, em R\$

ANO	ICMS	IPI - EXPORTAÇÃO	IPVA	TOTAL
1997	1.407.693,54	160.364,08	96.207,84	1.664.265,46
1998	1.438.864,73	148.056,08	106.893,10	1.693.813,91
1999	1.718.841,93	147.424,06	189.512,87	2.055.778,86
2000	2.291.505,88	175.408,00	120.181,00	2.587.094,88
Total	6.856.906,08	631.252,22	512.794,81	8.000.953,11

Fonte: Secretaria Executiva da Fazenda - Diretoria de Execução Financeira – Repasses de ICMS aos Municípios.

Os repasses estaduais para os municípios consolidam a segunda fonte de recursos necessária para a sustentação financeira das instituições locais e para subsidiar a execução de políticas públicas no âmbito municipal. Os dados referentes às transferências constitucionais expostas nas Tabelas 5 e 6 conduzem a inferição de que a federação brasileira, baseada na autonomia das três instâncias de governo representadas legitimamente pela União, Estados e municípios restringe o papel do Poder Local a administrador e gestor de recursos constitucionalmente definidos para o país.

Tabela 8: Arrecadação própria do município de Itaituba, 1997 a 2000, em R\$

ANO	IMPOSTOS			TOTAL
	ISS	IPTU	ITBI (“Intervivos”)	
1997	179.360,74	32.008,02	3.939,34	215.308,10
1998	291.380,08	43.992,28	3.515,80	338.888,16
1999	522.073,15	134.987,46	13.164,99	670.225,60
2000
Total	992.813,97	210.987,76	20.620,13	1.224.421,80

Fonte: TCM/SEPOF

(...) Informações não disponíveis

Vê-se que os recursos de que dispõe o município são baixos se comparados com os recursos federais e estaduais demonstrados nas tabelas anteriores, todavia esse não se define como o maior dos

problemas detectados, qual seja a falta do planejamento urbano como meta do governo municipal constatada nos PPI.

CONCLUSÃO

Sustentou-se a hipótese de que o desenvolvimento urbano no município de Itaituba não aconteceu de forma a atender às necessidades emergentes da sociedade itaitubense em razão da ineficiência das instituições políticas responsáveis pela elaboração e execução das políticas públicas (o Executivo e o Legislativo) capazes de gerir o desenvolvimento econômico e social, mesmo com as mudanças nas regras institucionais, redesenhadas com a carta política de 1988, pois o deslocamento de competência do Governo Federal para o governo municipal, referente às políticas urbanas não significou uma mudança quanto à alocação de recursos no orçamento anual seja pelo Executivo seja pelo Legislativo municipal. Estes continuaram dando pouco enfoque à área urbana, limitando suas ações legislativas a projetos sociais de menor potencial. Da mesma maneira conceberam desarticuladamente os instrumentos institucionais de planejamento nos níveis federal, estadual e municipal.

Identificou-se que o paradigma norteador do PDDI é de viés tecnicista e economicista, insuficiente para responder às demandas reais do município, uma vez que se configura num instrumento ambíguo, confuso, baseado num diagnóstico defasado da realidade socioeconômica municipal de Itaituba, não contribuindo desse modo para o desenvolvimento urbano local.

Por outro lado, percebeu-se que a afirmação de que haja uma articulação entre os instrumentos de planejamento (LOM; PPI; LDO; LOA) e de gestão urbana (PDDI) não possuem sustentação nos dados apresentados e analisados. Nesse caso o PDDI não se constitui como um eficiente instrumento de gestão urbana, haja vista não se articular com os instrumentos de planejamento nem com a alocação de recursos prevista no Orçamento Anual. Daí inferiu-se que o PDDI de Itaituba foi feito apenas com o intuito de atender um requisito legal.

Indicou-se como potencialidades do Poder Local para o desenvolvimento urbano o marco legal propício à formulação de políticas urbanas locais e novas formas de planejamento, mais democrático; a possibilidade de firmar estratégias políticas com outros municípios para a execução da política urbana do município de Itaituba, estratégico para o sudoeste do Pará. Já as limitações percebidas voltam-se para o conflito de competência entre as esferas de poder; a escassez de recursos orçamentários para a política urbana, ou mesmo a insuficiência de recursos próprios do município para implementar políticas de sua competência legal e a ausência de convênios e/ou consórcios inter-municipais para o âmbito urbano.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Armin Mathis, orientador deste trabalho, à minha família e a todos que contribuíram direta e indiretamente para a conquista deste Prêmio Naea de Monografias.

Referências

ALBUQUERQUE, Antônio Paul et al. **Política urbana para a Amazônia**: objetivos e instrumentos. 1975. Monografia (Especialização em Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1975.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004. p. 47-48. 80p.

BRESSER-PEREIRA. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. In: BIDERMAN; ARVATE. **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Campos Elsevier, 2004.

CASTELLS, M. **Problemas de investigação em Sociologia Urbana**. Lisboa: Editorial Presença, 1975, p. 23-80.

_____. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. (Coleção Pensamento Crítico) v. 48, p. 299-351. 506 p.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: Unesp; Anpur, 2005.

DEMO, P. **Participação e planejamento**: prioridades e perspectivas de políticas públicas para a década de 90. Brasília: IPEA, 1990. p. 129-130.

FERNANDES, A. S. Agenda internacional de gestão urbana e o caso do programa Ribeira Azul. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 9, n. 39, jun. 2004.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32. 344 p.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, NERU, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros - Gestão Pública**. 2000.

KUGELMAS, E.; SOLAS, L. Recentralização/descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, out.1999.

LEAL, S. M. R. O novo capital social das cidades brasileiras. **Cadernos Metrôpole**, Rio de Janeiro, IPPUR/PRONEX, n. 10, 2004.

_____. Arranjos institucionais de governança: e implicações sobre a gestão democrática das cidades. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL IGU: GLOBALIZAÇÃO E MARGINALIDADE, 2005, Natal. **Anais...** Natal, 2005.

LOUREIRO, V. R. **Amazônia**: homem – estado – natureza. Belém: Cejup, 1992.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 42-49.

MATHIS, A.; REHAAG, R. (orgs.). Garimpagem como meta de política Estado – o exemplo do Tapajós. In: **Conseqüências da garimpagem no âmbito social e ambiental da Amazônia**. Belém: [Cejup], 1993, p. 169-176. 239p.

MOREIRA, F. A. S. **Mineração e colonização** (Impactos sociais na cidade de Itaituba-PA 1970-1985). 1. ed. Itaituba: Gráfica Brasil. 2003.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

SANTANA, L. V. Modelos de análise de políticas públicas. **Revista de Economia**, Curitiba, p. 1-28, 1986.

SECRETARIA EXECUTIVA DA FAZENDA. **Diretoria de Execução Financeira**. Repasses de ICMS aos municípios. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/ARRECADA/icms/icms.htm>>. Acesso em: 07 jan. 2006.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/estadosmunicipios/municipios.asp>>. Acesso em: 18 jul. 2005

SOUZA, C.; CARVALHO I. Reforma do estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, CEDEC, n. 48, 1999.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **Urbanização e desenvolvimento no Brasil atual**. São Paulo: Ática, 1998. (Série Princípios. 87 p)

_____. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito”-problema. **Território**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 5, p. 5-29, jul.-dez. 1998.

TOLOSA, H. C. Os novos desafios da política urbana na era do real. **Planejamento e políticas públicas**, n. 15, p. 19-39. Junho de 1997. Disponível em:

<http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp>. Acesso em: 18 jul. 2005.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **Planejamento econômico em área de fronteira econômica: o caso de Marabá**. 1991, 2v. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1991.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. Gestão urbana, cidadania e participação social: a experiência de Belém. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE GOVERNABILIDADE PARTICIPATIVA DAS CIDADES, 1., 2003, Fortaleza, **Anais...** Fortaleza, 2003. Disponível em <http://www.planefor.org.br/cidadesqueseplanejam/seminario_relatos.html>. Acesso em 27 nov. 2005.

VILAÇA. Flávio. **As ilusões do Plano Direto**. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>>. São Paulo, edição do autor, ago. 2005. Acesso em: 27 jun. 2005.

Instrumentos legais

BRASIL. Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei Municipal nº 0001/90. Dispõe sobre a Lei Orgânica do município de Itaituba. 1990.

BRASIL. Lei Municipal nº 1.164/92. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de Itaituba. 1992

BRASIL. Lei Municipal nº 179, de 14 de junho de 1956. Autoriza o Poder Executivo a Demarcar e Arrumar a Zona Urbana desta Cidade e dá outras providências.

BRASIL. Lei Municipal nº 1.479/96. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Itaituba para o exercício de 1.997. Itaituba, PA, Gabinete do Presidente da Câmara Municipal de Itaituba, em 05 de dezembro de 1.996.

BRASIL. Lei Municipal 1.649/99. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Itaituba, Estado do Pará, para o exercício de 2000. Itaituba, PA, Gabinete do Presidente da Câmara Municipal de Itaituba, em 16 de Novembro de 1.999.