

PALAFITAS ou MORADIAS

Limites da participação popular no
PAC de Lula e Jackson Lago em São Luís



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO MARANHÃO

Reitor Prof. Dr. Fernando Carvalho Silva
Vice-Reitor Prof. Dr. Leonardo Silva Soares



EDUFMA Editora da UFMA

Coordenadora Dra. Suênia Oliveira Mendes

Conselho Editorial Profa. Dra. Ana Caroline Amorim Oliveira
Profa. Dra. Andréa Katiane Ferreira Costa
Profa. Dra. Débora Batista Pinheiro Sousa
Prof. Dr. Edson Ferreira da Costa
Prof. Dr. José Carlos Aragão Silva
Prof. Dr. José Ribamar Ferreira Junior
Prof. Dr. Luís Henrique Serra
Prof. Dr. Luiz Eduardo Neves dos Santos
Profa. Dra. Luma Castro de Souza
Prof. Dr. Márcio José Celeri
Profa. Dra. Maria Áurea Lira Feitosa
Profa. Dra. Raimunda Ramos Marinho
Prof. Dr. Ubiratane de Moraes Rodrigues
Bibliotecária Iole Costa Pinheiro



Associação Brasileira das
Editoras Universitárias



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0.

SILVIO BEMBEM

PALAFITAS OU MORADIAS

Limites da participação popular no
PAC de Lula e Jackson Lago em São Luís

São Luís



EDLIFMA

2025

© 2025 EDUFMA - Todos os direitos reservados

Revisão Ana Margarida Barbosa Santos e Cláudio
Antonio Amaral Moraes
Projeto Gráfico, Diagramação e Capa Iara Teixeira
Fotografia Lívia Monteiro
Vídeo Larissa Santos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Bembem, Sílvio

Palafitas ou moradias: limites da participação popular no PAC de Lula e Jackson Lago em São Luís / Sílvio Bembem. — São Luís: EDUFMA, 2025.

243 p.

ISBN 978-65-5363-457-2

Modo de acesso: www.edufma.ufma.br/

1. Moradia- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Governo Lula. 2. Moradia - Programa de aceleração do crescimento (PAC) – Governo Jackson Lago – São Luís- MA. 3. PAC Rio Anil- São Luís- MA. I. Título.

CDD 353.55

CDU 332.82(812.1)

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Neli Pereira Lima CRB 13/600

CRIADO NO BRASIL [2025]

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida, armazenada em um sistema de recuperação ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico, mecânico, fotocópia, microimagem, gravação ou outro, sem permissão do autor.

| EDUFMA | EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
Av. dos Portugueses, 1966 | Vila Bacanga CEP: 65080-805 | São Luís | MA |
Brasil Telefone: (98) 3272-8157
www.edufma.ufma.br | edufma@ufma.br

Dedico este livro especialmente ao meu guerreiro pai, Jacinto Martins Pinheiro (in memoriam), falecido em 14 de abril de 2017, mas que ainda teve o orgulho de comemorar a conquista do meu título de mestrado, à minha mãe Maria Sebastiana vinda da região da baixada maranhense, município de Guimarães para morar no bairro da Liberdade, trajetória da maior parte dos moradores da margem esquerda do Rio Anil e à minha companheira Ana Margarida pelo apoio permanente.

AGRADECIMENTOS

Embora o interesse tenha sido pessoal e a escolha esteja vinculada à militância social do pesquisador, muitos foram aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para que chegasse até aqui com a publicação desse livro, versão ampliada da minha dissertação de mestrado. São tantos que espero não cometer injustiça.

Inicialmente, quero agradecer à Deus sabedor de todas as coisas e à minha família, nosso porto seguro: meu pai Jacinto Martins Pinheiro (*in memoriam*), minha mãe Maria Sebastiana, minha companheira Ana Margarida Barbosa Santos pelo estímulo, apoio e contribuição para comigo nos momentos da construção desse trabalho e meus queridos filho/as, Luana Caroline Santos Pinheiro, Lucas Santos Pinheiro e Larissa Santos Pinheiro e minha sogra Jandira Barbosa Santos.

Aos meus 10 irmãos/as: Sílvia, Núbia, Nilma, Marconi, Marco Aurélio (pessoa especial), Luciana, Gabriela, Rogério, Rafael e Patrícia; aos meus sobrinhos/as: Rildo Cristhian (meu afilhado e primeiro neto da minha mãe e meu pai), Ramon Caique (*in memoriam*), Victor Hugo, Raíssa Bianca, Marcos Vinícius, Rômulo Pinheiro, Jonas, Maria Eduardo, Milena Guilherme, Arthur, Sofia e Rebeca, meu

cunhado Batista e Tânia Maria. Meu primo José de Ribamar “Careca do Akomabu” (e sua esposa Debora e filho/as Pedro, Júlia, Sofia), aos queridos enteados do meu irmão Marconi: Johny, Lennon e seus filhos: Davi, Nicolly, Natally e Kalebe. Sou grato pelo carinho e afeto de vocês.

E ao amigo-irmão Cláudio Moraes quem já prefaciei seu livro e que agora é o revisor do meu juntamente com Ana Margarida. Estamos juntos sempre nessa caminhada.

À Beatriz Moraes, pelo competente trabalho de revisão do texto da dissertação.

Ao meu orientador de mestrado, professor Dr. Lúcio Flávio Rodrigues de Almeida que, com suas excelentes orientações, muito colaborou para a conclusão desta pesquisa em sua primeira etapa até a defesa final, sempre muito atencioso. Sou muito grato por tudo, Lúcio.

Aos amigos, o médico e prof. Luiz Ferreira Alves - UFMA “Dr. Luizão” (*in memoriam*), ele que sempre me estimulou e apoiou no campo dos estudos e da pesquisa, ao companheiro-amigo ex-dep. Domingos Dutra (que agora está na luta pela recuperação de sua saúde) e ao amigo professor Joan Botelho, ele um defensor da educação de qualidade, travamos o bom combate no campo político-partidário e sempre em busca de um Maranhão cada dia melhor. Ao companheiro João Francisco dos Santos (*in memoriam*), incansável lutador do movimento negro maranhense, com quem tive a honra de integrar a primeira equipe da Secretaria de Estado da Igualdade Racial do Maranhão (gestão Jackson Lago).

Ao querido companheiro político de grande sensibilidade social, o governador Dr. Jackson Lago (*in memoriam*). Tive o privilégio de integrar sua equipe de gestão no período de 2007-2009, o idealizador do Projeto PAC Rio Anil que é objeto do tema desse livro e que foi a maior e principal obra social do seu governo. Faz falta o Dr. Jackson.

À toda a equipe da Fundação Carlos Chagas: Maria Luísa, Marcia Caxeta e Marli Ribeiro pela atenção, apoio e acompanhamento.

Um agradecimento especial à Fundação Ford nas pessoas da querida Profa. Fúlvia Rosenberg (*in memoriam*) e Joan Dassin, diretora do Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação. Sem a bolsa de financiamento, com certeza, não teria obtido êxito nos estudos de mestrado.

Ao companheiro João Deus pelo apoio e companhia no período do curso de mestrado em SP, muito grato.

À jovem e competente Iara Teixeira pela concepção da capa, diagramação e normalização do livro, à minha filha Larissa Santos pela concepção de vídeos e Lívia Monteiro pelas belas fotos da margem esquerda do Rio Anil. E caro, Adailton José Costa da Silva pela revisão da diagramação.

À amiga querida Matilde Ribeiro (Ministra da Igualdade Racial do governo Lula) pelo texto de apresentação do livro, à Profa, Mary Ferreira pelo texto da contracapa, ao Prof. Frederico Burnett pelo Prefácio, ao Prof. Ramon Casas Vilarino (foi da minha banca de defesa do mestrado) que escreveu a orelha do livro.

Ao amigo Murilo Santos pela construção do vídeo ilustrativo que será transformado em documentário. Sou muito grato.

À Profa. Dra. Rosirene Martins Lima pelo incentivo e orientação na construção inicial do tema desta pesquisa. Não poderia esquecer-me dos amigos e professores Alfredo Wagner Berne Rodrigues de Almeida (UEA), Joaquim Shiraishi Neto (UEA), a Enf.^a Ângela Inês (HUUFMA) e a Profa. Maristela Andrade, pelo apoio também quando da seleção da Ford. Muito obrigado.

À Profa. Cynthia Carvalho. Valeu, querida, o nosso Curso de Especialização de Sociologia na UEMA. Ao Professor Igor Grill

(UFMA), que contribuiu com o meu projeto inicial para concorrer à seleção no programa de mestrado e que foi aprovado na UNICAMP e na PUC/SP. A prof. Zulene Barbosa pela sugestão do meu orientador no mestrado.

À Profa. Ilse Gomes, pela entrevista e orientações sobre a participação, e à professora Maria Ozanira Silva e Silva (UFMA), também, meu agradecimento pela sugestão de leitura.

Aos meus queridos/as professores/as do curso de Pós-Graduação: Maura Verás, Edison Nunes, Lúcia Bógus, Carmen Junqueira, Mônica Carvalho, Miguel Chaia, Vera Chaia e Terezinha Moreira (*in memoriam*).

Ao ex-Reitor da UFMA, Prof. Natalino Salgado, que me apoiou nessa busca pelo título acadêmico. À UFMA por liberar o ISBN do livro, na pessoa da Profa. Suênia, e ao Prof. Jader Carvalho, sempre ajudando na revisão.

Aos colegas da Escola de Saúde Pública, Escola de Governo do Maranhão e GCPLAN-SES/MA, onde, nestes últimos 5 anos, tenho aprendido muito profissionalmente.

Aos analistas técnicos do IBGE/MA, José Reinaldo Junior e João Ricardo.

Aos militantes dos movimentos populares da luta por moradia e reforma urbana e aos moradores dos bairros da Liberdade e Fé em Deus que contribuíram com seus depoimentos para a pesquisa: Joberval Bertoldo, Basílio Durans, Izidora de Araújo, Marcio Crispim, Rosinaldo Diniz, Alvaro José dos S. Souza, Cecília Alves, Luizan Rocha, Beu Melina, Sérgio Diniz, Edilson Sá, Creuzamar de Pinho e Guilherme Zagallo.

Aos gestores públicos: Inês Magalhães, Clay Lago, Pedro Fernandes, Arthur Boueres, Sandra Karina, Yuri Costa, Frederico Burnett, Etelvina Aroucha e Jainara Almeida (Instituto Terra) e Gustavo Marques (GMARQUES), Dr. Alcimar Pinheiro, Prof. Lúcio (Diretor do Centro Educacional Prof. Luiz Alves Ferreira da Liberdade), ex-dep. Julião, Heraldo Marinelli (ex-secretário de Estado das Cidades), Rubem Brito (ex-diretor da CAEMA no governo Jackson Lago), Aziz Santos (ex-Secretário de Planejamento também do governo Jackson Lago), dep. Arnaldo Mello (primeiro Secretário de Estado das Cidades do Maranhão no governo de José Reinaldo Tavares), pelas entrevistas e informações prestadas.

Aos meus colegas do mestrado em Ciências Sociais da PUC/SP, especialmente: José Cláudio Sousa, Ricardo Serra, Débora Lessa, Vilma, Pedro Boca, Marcelo Rocco, Marcelo Lopes, Natasha, Vinícius, Isaac, turma de boas convivências na vida acadêmica e profícuas discussões em várias disciplinas que cursamos juntos. À minha conterrânea Marinildes Martins e Francisco Valério. Juntos conseguimos superar o grande desafio de viver na maior cidade do Brasil quando estávamos na PUC/SP. Também aos amigos bolsistas da Fundação Ford, turma 2010: Miriam, Geanni, Daniel Péricles, Rosilene, Sandra, Janaína, Egnaldo. Vencemos mais essa caminhada na vida, amigos.

À Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), nas pessoas dos coordenadores do programa de pós e professores (as), e das queridas Kátia e Valéria, secretárias do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais que, direta ou indiretamente, colaboraram para a elaboração desta pesquisa. Por tudo e por todos e todas, e especialmente pelas pessoas que lutam por uma vida digna no território do rio anil e pelo direito à moradia e por uma cidade bem melhor para se viver. Meus agradecimentos.

“... no Brasil, onde a cidadania é, geralmente, mutilada, o caso dos negros é emblemático. Os interesses cristalizados, que produziram convicções escravocratas arraigadas, mantêm os estereótipos, que não ficam no limite do simbólico, incidindo sobre os demais aspectos das relações sociais. Na esfera pública, o corpo acaba por ter um peso maior do que o espírito na formação da socialidade e da sociabilidade...”.

Milton Santos

(Publicado no Livro - O PAÍS DISTORCIDO, 2002).

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 • 82

Taxas Regionais de Urbanização

TABELA 2 • 98

Principais ocupações em São Luís (1994-2000)

TABELA 3 • 115

Resultado da Eleição do 1.º turno para prefeitura de São Luís em 2008

TABELA 4 • 117

Resultado da Eleição do 1.º turno para prefeitura de São Luís em 2012

TABELA 5 • 126

Previsão de investimentos do PAC em infraestrutura 2007-2010

TABELA 6 • 129

Principais obras do PAC no Maranhão

TABELA 7 • 150

Descrição dos apartamentos para os palafitados

TABELA 8 • 191

Gestores da Secretaria de Estados das Cidades e Desenvolvimento Urbano (2003 -2024)

TABELA 9 • 202

Sobre o Censo Quilobombola do Maranhão (IBGE, 2023)

TABELA 10 • 205

Famílias Beneficiadas no Projeto PAC Rio Anil. (2008-2024)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALUMAR – Alumínio do Maranhão

ASP – Associação da Saúde da Periferia

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAO – Comissão de Acompanhamento de Obra

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CGPAC – Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento

CGU – Controladoria Geral da União

CLA – Centro de Lançamento de Alcântara

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos Sociais e Econômicos

DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento

DRH – Departamento de Recursos Humanos

FETAEMA – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Maranhão

GEPAC – Grupo Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento

HCOR – Hospital do Coração

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IC – Inquérito Civil

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano do Município

IPEA – Instituto de Pesquisas Aplicadas

MCIDADES – Ministério das Cidades

MDFP – Movimento de Defesa dos Favelados e Palafitados

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MNLM – Movimento Nacional de Lula pela Moradia

MST – Movimento Sem Terra

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEA – População Economicamente Ativa
PHC – Programa de Habitação Cidadã
PIB – Produto Interno Bruto
PPI – Projetos Prioritários de Investimento
PMDB – Partido do Movimento Democrático Trabalhista
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROMORAR – Programa de Apoio Habitacional dos Militares
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SECID – Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano
SECOM – Secretaria de Comunicação
SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SMDDH – Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos
STF – Supremo Tribunal Federal
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TRE/AP – Tribunal Regional Eleitoral do Amapá
TRE/MA – Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UEMA – Universidade Estadual do Maranhão
UFMA – Universidade Federal do Maranhão
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 • 86

Área dos bairros Camboa, Liberdade, Fé em Deus, Alemanha, situados à margem esquerda do Rio Anil e à direita da Estrada da Vitória (até as proximidades do Hospital Sarah Kubitschek, em São Luís/MA)

FIGURA 2 • 95

Basílio Durans – morador e liderança do bairro da Liberdade

FIGURA 3 • 134

Entrevista com Joberval Bertoldo - liderança do bairro da Fé em Deus

FIGURA 4 • 159

Casas na palafita no bairro Fé em Deus.

FIGURA 5 • 168

Creuzamar de Pinho (Coordenadora da União Estadual por Moradia Popular do Maranhão)

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS • 07

PREFÁCIO • 22

APRESENTAÇÃO • 36

INTRODUÇÃO • 42

1.ALGO SOBRE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA • 51

1.1 Democratização no Brasil • 58

1.2 Movimentos Sociais • 66

1.3 Participação e democracia no governo Lula (2007 a 2010):
ascensão do PT no governo do Brasil • 69

1.4 A cidade como um espaço de dominação e lutas • 78

1.5 Bairro da Liberdade: caracterização e organização - bairro
negro e quilombola • 84

1.6 O PAC e o tema da cultura • 88

1.7 Descrição dos movimentos de lutas no Maranhão
(1990-2000) • 91

2. PALAFITAS SERÃO APARTAMENTOS: PARTICIPAÇÃO POPULAR E SEUS LIMITES NO PAC RIO ANIL – ANOS LULA-LAGO-ROSEANA SARNEY • 101

2.1 Maranhão: um estado periférico de um país semiperiférico • 101

2.2 Os obstáculos à participação popular no projeto PAC Rio Anil • 103

2.3 Os limites da democracia liberal no estado do Maranhão: as sete vidas da oligarquia • 106

2.4 Período de Jackson Lago no governo do Maranhão (2007-2009) • 111

3. O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) E SUA ACLIMATAÇÃO • 121

3.1 O PAC no plano nacional – concepção e criação • 121

3.2 O PAC no Maranhão – histórico e principal intervenção • 127

3.3 O PAC Rio Anil em São Luís – concepção e criação • 130

3.3.1 Os caminhos da institucionalização do PAC Rio Anil • 141

3.3.2 O caminhar histórico para aprovação do projeto Rio Anil no PAC do governo federal, trilhado pelo governo estadual • 147

3.3.3 Os mecanismos de participação previstos no PAC • 154

3.3.4 Análise da participação popular no PAC Rio Anil. • 157

4. OLHAR CONTEMPÔRANEO DO PROJETO PAC RIO ANIL • 177

4.1 A criação da Secretaria de Estado das Cidades no Maranhão • 190

4.2 Mais sobre PAC Rio Anil • 194

4.3 Sobre o Censo Quilombola de 2022 • 201

4.4 Pacto institucional entre governo federal, estadual e municipal • 214

CONSIDERAÇÕES FINAIS • 221

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS • 227

APÊNDICES • 236

1. ENTREVISTA COM O SEC. DE ESTADO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO DO MA. - ROBSON PAZ. • 236

2. CARTA COMPROMISSO DA COMUNIDADE DA FÉ EM DEUS AO PREFEITO DE SÃO LUIS, JACKSON LAGO: • 239

2. IMAGENS • 240

PREFÁCIO

PAC RIO ANIL, PARTICIPAÇÃO POPULAR SOB URBANISMO OLIGÁRQUICO.

Intelectuais orgânicos das massas são aqueles que jamais se esquecem de permanecer em contato com os simples e encontram neste contato a fonte dos problemas que devem ser estudados e resolvidos.

Antonio Gramsci

Fruto da singular combinação da prática política e do saber acadêmico do seu autor, este trabalho resgata de forma inédita a longa e conturbada experiência, iniciada em 2007 e ainda em “andamento”, do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC I, em seu projeto de remoção de palafitas e urbanização dos bairros da Camboa, Liberdade e Fé em Deus na cidade de São Luís, Maranhão. Com interesse maior na atuação organizada de seus moradores, o estudo confronta demandas populares, disputas políticas e visões técnicas para desvendar os conflitos em torno da materialização do projeto e suas consequências

nos espaços de vida das comunidades “beneficiadas”. De valor inestimável pelas informações e análises aqui compartilhadas, o livro se comprova indispensável para todos interessados em entender as causas das transformações que, simultaneamente à experiência do PAC Rio Anil, ocorreram na forma e no conteúdo das políticas urbanas no Brasil e no Maranhão.

Hoje, com a perspectiva histórica dos quase 20 anos transcorridos desde o início da experiência do PAC I em São Luís, esta publicação reúne elementos a indicar que ali, sob crise sistêmica mundial e incertezas nacionais, também se decidia o futuro da débil democratização brasileira, cada vez mais restrita às disputas cotidianas entre os três poderes para recomposição do pacto federativo que nos governa. Não se tratava ali de oferecer, tão somente, “moradia digna” aos despossuídos — de resto impossível de solução sob o capitalismo, fato há mais de 150 anos comprovado por Engels —, mas de algo maior e só inteligível pelo tardio voo da coruja de Minerva¹, desafio em que se lança a presente análise: nessas duas décadas, fomos da participação permitida à assistência passiva que, sob predominância do individualismo possessivo da atualidade, aprofunda e expande a “bestialização” republicana brasileira, já descortinada por José Murilo de Carvalho².

Neste cenário, diferenciando-se dos estudos sobre as experiências nacionais de “urbanização de favelas”³, o trabalho mergulha em um momento histórico ímpar do Maranhão: aquele em que ancestrais e emergentes grupos políticos estaduais, engalfinhados em acirradas disputas públicas, bruscamente alternados no poder, foram compelidos a exercer contato direto com lideranças de bairros populares de consolidada militância política na capital. Ao captar o conjunto de manobras e disputas oligárquicas, a se movimentarem entre a grande e a pequena política em um contexto de intervenção urbana sob diálogo

1 Para Hegel, tal como a coruja de Minerva, “que levanta voo ao cair da tarde”, o pensamento reflexivo só parte do que já é história.

2 CARVALHO, J. M. de. Os bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi. SP: Companhia das Letras, 1987.

3 CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). Urbanização de Favelas no Brasil: uma avaliação preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

assimétrico com vizinhanças mobilizadas, o bem sucedido esforço desta obra expõe a complexa e instável engenharia da luta pela hegemonia política burguesa, capaz de sacrificar princípios democráticos e perverter bem intencionados programas sociais.

O que explica essa desafiadora escolha do tema para uma dissertação — mas que também a fez possível com tanta riqueza e potencial —, é sua íntima relação com a trajetória pessoal e política de quem produziu este estudo, um intelectual orgânico que teve berço e fez trincheiras nos bairros populares de São Luís, se construindo nas lutas estudantis, comunitárias e sindicais ao longo de décadas de práxis e *poiésis* militantes. Para dar conta da desafiante tarefa de discutir a participação popular em um país de duvidosa democracia representativa, que assume persistentes particularidades no Maranhão, o ativista das causas sociais Sílvio Bembem se oferece como dublê, *ghostwriter* e *plume de l'ombre*⁴ do Professor Sílvio Sérgio Ferreira Pinheiro e revisita as primeiras décadas deste agitado “novo velho” século brasileiro e maranhense. Atento aos movimentos tectônicos tanto do Estado nacional, quanto de sua expressão local, costurando fragmentos soltos pelas práticas de incontáveis instituições e lideranças, extraindo informações preciosas de políticos, gestores e líderes populares, Sílvio exercita o método da dialética materialista para compreensão das ações de agentes sociais que, ao longo da contraditória e errática execução do PAC Rio Anil, se constroem e reconstroem sempre atentos a condicionantes externos, discretamente priorizados em relação aos seus declarados objetivos sociais.

Combinando a análise do contexto político nacional e local com o resgate de ações e situações vividas à quente pelo Programa, o livro nos oferece um painel das múltiplas dimensões e consequências do processo

4 *Ghostwriter* (escritor fantasma) e *plume de l'ombre* (caneta-sombra), termos utilizados em literatura para se referir a autores que, mantidos no anonimato, têm seu trabalho contratado para outros escritores assinarem como seus. Em nosso caso, sob o mesmo corpo, dois sujeitos buscam a compreensão da totalidade a partir da complementariedade de suas práticas sociais.

impositivo do Estado para urbanizar (“Civilizar”? Controlar? Desmobilizar?), os bairros populares da Camba, Liberdade e Fé em Deus em São Luís. Mergulhando nessa contraditória intervenção urbana através de diferentes lugares de fala, os dois Sívios se juntam para descortinar as complexas e intrincadas redes de interesses que, sob o manto das boas intenções das políticas públicas de caráter social, implicam jogos de posições e possibilitam ganhos de poder dinamizados pelas ações estatais. Pois, pensados e planejados de forma virtuosa e genérica em escala nacional, planos federais costumam desatar nós de incontáveis e insuspeitas Caixas de Pandora quando apropriados e desembrulhados pelas especificidades locais, sempre abrindo, no mantra de analistas econômicos sistêmicos, “janelas de oportunidades” em tempos difíceis. A cuidadosa e ampla reconstituição dos momentos-chave do processo, que vão traçando sinuosos e tortuosos caminhos sobre movediços terrenos políticos entre ministérios e secretarias de Brasília e São Luís, expressa rigor no método para assegurar uma colheita multifocal de dados empíricos a interagirem sobre intenções e decisões.

Após esclarecer conceitual e historicamente suas categorias centrais de análise — democracia e participação — e localizá-las no terreno daquele Brasil dos movimentos sociais e do PT de Lula II, o trabalho contextualiza as origens nacionais do Programa de Aceleração do Crescimento. Gestado no executivo federal enquanto um duplo movimento que reage a ameaças externa (o avizinhar da crise econômica do subprime nos EUA) e interna (a instauração da crise política do “mensalão” no Congresso Nacional), o trabalho entende o Programa como arena para (im) previsíveis fins em diferentes escalas. Assim demonstra que, ao transitar entre o nacional e o local, as políticas públicas recebem ajustes, mudam o contexto em que se inserem e retornam ao executivo federal reconfigurando desígnios, carregando novos pesos e medidas para a balança do poder. Neste sentido, a periodização da conjuntura política feita pelo estudo esclarece que nem tudo é circunstancial: com o PAC percorrendo da abortada gestão

Jackson Lago às acirradas disputas eleitorais no mandato “tampão” de Roseana Sarney para voltar à “normalidade” no seu governo entre 2011-2014 e, abruptamente, adentrar no desenvolvimentismo da gestão “comunista” de 2015-2022, demonstra-se a quadratura do círculo da política maranhense: após conflitos entre velhos e novos personagens, um revigorado ciclo de oligarquias parece se instaurar, comprovando que, nos termos de Giuseppe Lampedusa, “algo deve mudar para que tudo continue como está”.

Com “um olho no peixe, outro no gato”, a análise de Sílvio acompanha o duplo movimento político oligárquico em terras ludovicenses, fazendo do Programa uma arena de disputa palaciana pelo poder que renova a subordinação social. Inserido no processo e aceitando o desafio de atuar no interior do particular microcosmos dos três bairros populares, então a mais reconhecida e consolidada forma de organização coletiva de São Luís, o percurso do PAC Rio Anil exposto neste trabalho mostra muito mais do que uma sucessão de ignorância técnica ou malversação de recursos públicos: os diferentes grupos políticos que se alternam no comando do programa diferem na sigla e nos personagens, mas são idênticos em seus métodos e fins. Para além da dupla contradição presente nas políticas de “urbanização de favelas” — hoje enterradas sob a “cruz” dos programas de regularização fundiária pró-financismo internacionalizado e o “caldeirão” do Minha Casa, Minha Vida sob controle do mercado imobiliário —, o PAC Rio Anil foi útil para comprovar sua incompatibilidade com ganhos rápidos e seguros para políticos e empreiteiros. Pois impor racionalidade capitalista às particularidades sociológicas dos espaços populares urbanos exige travar uma verdadeira “guerra de guerrilhas” em territórios à margem da cidade: as modificações do espaço cotidiano demandam constantes diálogos e negociações com os moradores e suas organizações, longos processos que implicam, de fato, incentivar debates e tomar decisões vis-à-vis com os “beneficiários”, sempre sob risco de mobilizações no interior de bairros prenhes de carências e revoltas latentes.

Uma situação que comprova a principal contradição dos programas de “urbanização de favelas”, pois a realidade do lugar continua inacessível ao senso comum e ao saber técnico alienígenas. Os desentendimentos no chão do bairro, opondo moradores e interventores, diz respeito ao caráter impositivo das políticas urbanas que entram em choque com o “governo do comum”, cuja democracia cotidiana e conflituosa, própria da diversificada espacialidade autoproduzida por suas comunidades é estranha às normas do Estado Leviatã. Contrária à lógica urbana do capital, onde prevalecem leis de uso do solo favoráveis à extração de mais valor sob gestão estatal, a “desordem” espacial dos bairros populares é expressão do conteúdo anticapitalista do espaço, uma “anarquia” que se opõe ao próprio sentido da economia política da cidade burguesa. Por isso, a escala do diálogo e das intervenções em tais socioespacialidades obrigatoriamente se circunscreve ao específico: explorando as urgentes necessidades que pesam sobre o cotidiano dos moradores, o idioma comum é a permuta de interesses — demandas de vizinhança em troca de apoio político — que irá configurar micro espaços diferenciados no interior da comunidade. Uma relação que coloca o governo municipal como o mais indicado para implementar os programas urbanos, pela sua exclusiva competência constitucional na gestão do solo e na oferta de serviços básicos de educação, saúde, saneamento básico e transporte coletivo. E este é o padrão predominante, senão exclusivo, na implementação de programas nacionais de intervenção em bairros populares, porém nunca adotado pelo PAC Rio Anil, mantido sempre sob controle exclusivo do governo estadual e marginalização da Prefeitura de São Luís. Ainda que a decisão de apartar o poder municipal possa se explicar pela trajetória histórica de disputas e falta de diálogo entre os dois poderes na capital maranhense, as investigações de Sílvio esclarecem as razões que levaram o governador Lago a manter a municipalidade à distância da proposta e da execução do PAC, apesar de, à época, ter como prefeito um colega de partido.

Assim, implementado sem qualquer experiência prévia em programas de urbanização de assentamentos populares, o PAC foi iniciado pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e, a partir da gestão seguinte, transferido para a Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano, ambos os órgãos alheios à questões intra-urbanas.

Neste jogo de decisões políticas, que sacrifica critérios técnicos sem constrangimentos, as reflexões aqui apresentadas expõem as limitações da “pequena política” em possibilitar participação popular, pois se sabe fragilizada perante a potência inovadora das comunidades, neutralizadas via clientelismo, a fracionar as demandas e levá-los ao balcão oligárquico. Mas a análise também demonstra a multiplicidade de questões instigadas pelo tema, comprovando ser impossível esgotar em um único trabalho todos os seus aprendizados. Graças à capacidade de ir além do aparente, Pinheiro & Bembem tomam a essência política do fenômeno como a mais relevante do processo: a mão pesada das ações estatais, a impactar e limitar os esforços de autonomia dos grupos sociais, homogeneizando modos e valores de vida, razão de ser do que se convencionou chamar de civilização humana. Para isso, não enfrentam apenas em ‘abstrato’ as questões ‘concretas’ da democracia e da participação social, pois compartilhando do cotidiano afetado pelo PAC lhes permite identificar, entre becos e passarelas de bairros e palafitas, as contradições que o projeto despejou sobre vidas materialmente precarizadas. Por este caminho, o trabalho desnuda e dissecas as práticas de subordinação, inerentes aos movimentos do Estado através de programas estatais de homogeneização espacial, que estreitam “estratégias de sobrevivência” populares e ampliam os espaços da exploração sistêmica: a “participação” vai se demonstrar não como princípio democrático de inclusão política, mas uma entre muitas táticas de reprodução do poder estabelecido.

Muito por este foco e ainda que se ocupe das “revoluções de palácio”, *trompe l’oeil* quase sempre no centro do debate político, as preo-

cupações do trabalho mantêm o foco na participação popular ensejada pelo PAC. As alianças partidárias identificadas pelo texto demonstram o “ecletismo” dos políticos que, para evitarem o “pecado mortal da derrota”⁵, preservam o poder em detrimento de fidelidades programáticas ou identidades ideológicas. Repelindo tais temas como prioridade, apesar de não os tergiversar, o trabalho insinua uma pergunta esclarecedora do real problema para aqueles comprometidos com uma sociedade mais justa: Diante do histórico de frágeis interrelações entre diferentes gerações e incontáveis agrupamentos dos bairros envolvidos no PAC Rio Anil, quase sempre em conexão com políticos conservadores, o que esperar da mega intervenção estatal em relação à participação popular? Seria viável que o percurso de atendimentos particularizados e clientelistas, há décadas praticados junto às representações dos bairros, fosse interrompido pela autoconstituição de uma frente popular local independente? Capaz de unir distintos percursos políticos e diferenças geracionais presentes no interior dos bairros e assim construir uma plataforma conjunta de reivindicações básicas?

Perante o percurso das mobilizações e reivindicações comunitárias, quase sempre atomizadas por interesses imediatos de vizinhança que, capturadas pelo clientelismo dos políticos, fragmentam as lutas locais e cristalizam divisões sócio-espaciais, seria o PAC o contexto adequado para reverter esta situação? Sob a tempestade desencadeada pelas inúmeras ações do Programa, revirando o cotidiano dos três bairros e das faixas ribeirinhas de palafitas, seria possível uma frente popular em oposição aos múltiplos atropelos? Uma integração pensada e liderada pelo partido hegemônico na coalização política de turno? Ou pela Secretaria gestora perante a Caixa Econômica Federal, sempre a cobrar metas contratadas para cumprir planilhas de execução financeira? Aqui também a análise de Sílvio é clarividente: independente da filia-

⁵ Alerta de líder partidário a um colega parlamentar em conversa reservada no filme “As mãos sobre a cidade”, de Francesco Rossi, que discute a especulação imobiliária na cidade de Nápoles, Itália, da década de 1960.

ção política do governo de plantão a cada momento do PAC, a questão da organização popular não compete e muito menos interessa ao Estado, cabendo às comunidades o desafio de revirar esta lógica.

Um desafio que a enunciada proposta singular e prioritária do PAC Rio Anil, a “erradicação das palafitas”, contrapõe à premissa comum dos programas de urbanização de favelas, voltada para comunidades consolidadas, ainda que não homogêneas, havendo, pois, um conflito interno no próprio Programa local, distinguindo-o da maioria de suas versões país afora. Moradores de “terra firme”, como se autodenominam as vizinhanças mais antigas, movidas por teias de relações entre si e com as instituições públicas, expressam uma identidade comum com o território, contrapondo-se ao indeterminado e fragmentado conjunto de “palafitados”, seus novos vizinhos. Ainda que a maioria dos moradores tenha, em seu passado, experiência idêntica de viver sobre a maré, o processo histórico de construção dos bairros — lentos aterros que foram possibilitando ruas, casas de alvenaria, redes de serviços públicos — também os reconstruiu sociologicamente, sob outros contextos vividos pela cidade e pelo país. Deste ângulo, seria mais factível uma aliança interbairros que uma articulação destes com as palafitas ao longo do território? Obstáculos na unificação espacial não restritas às divergentes identidades da região, pois os nichos de criminalidade organizada, estrategicamente alojados nas palafitas, são eloquentes marcadores sociais, a restringir as relações de vizinhança no próprio interior do conjunto de palafitas. E, como muito bem expõe o texto, o Programa ignorou desde o início tais questões, como provam os “procedimentos técnicos” do cadastro familiar, cuja ignorância sociológica afetou os resultados das intervenções na escala dos bairros e dos prédios em que, indistintamente, foram alojados todos os antigos moradores de palafitas.

E assim, o desconhecimento da diferenciação social e política dos bairros, ao tomar o espaço da região como homogêneo, levou à

meta predominante do Programa que, dando prioridade ao polo mais frágil do conjunto social em detrimento dos espaços consolidados do bairro, acirrou conflitos latentes. É possível que, como organização mais consciente de ocupação do espaço, os moradores de “terra firme” tenham sido, intencionalmente, secundarizados pelo Programa, levados a encetar rugas entre bairros e vizinhanças? Se, conforme esclarece este trabalho, tanto as intervenções passadas do poder público na área, quanto as origens da proposta de urbanização, aconteceram no interior dos bairros, como explicar a atenção maior ou mesmo exclusiva na remoção das palafitas? Ainda que aparentemente mais justa, a opção preferencial pelos mais precarizados requeria mais do que simplesmente “palafitas serão apartamentos”, pois as “estratégias” de reprodução física dos que vivem sobre a maré⁶ diferem radicalmente da forma de vida dos moradores de terra firme. Demandando medidas radicalmente distintas do padrão de tratar “beneficiados” como uma generalidade, isto é, não como um dígito a demandar um teto, mas sim um conjunto populacional heterogêneo, a exigir uma complexa e cuidadosa rede social de diálogo e escuta para então decidir as formas de reassentamento. Um “processo” longo, sem prazo definido, determinante da forma e do local onde se erigiria não apenas um único “produto” para abrigar indistintamente as diferentes famílias. De partida, uma solução sistêmica impossível de ser oferecida aos trabalhadores, que recebem programas públicos com formato, prazo e verba, enfim, como um “produto” que implicitamente já determina o “processo”: rápido, genérico e barato! No caso do PAC Rio Anil, agravado pela retirada compulsória dos moradores e seu alojamento em improvisadas habitações de madeira, as “casas pretas”, ou em imóveis privados arrendados nas vizinhanças através do “aluguel social”.

6 SILVA, J. V. Tudo isso era maré: origens, consolidação e erradicação de uma favela de palafitas em São Luís, Maranhão. Dissertação de mestrado, Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

Por este ângulo, é possível entender a proposta inicial de instalar os palafitados em moradias no interior dos bairros como uma ingerência nos processos de produção daquele espaço, onde a incorporação da palafita à terra firme sempre se deu simultaneamente à construção de novas sociabilidades? Negando tais processos identitários e tendo seu ponto alto na dispendiosa avenida perimetral, duplamente justificada por razões ambientais e obstáculo a novas palafitas, a obra de complexa engenharia deu o verdadeiro tom para cumprimento das metas do programa. Como consequência desta priorização, a outra frente de obras do PAC, a implantação de equipamentos públicos —postos de saúde e de assistência social, escolas, saneamento etc., carências históricas dos moradores, incluídos no orçamento inicial —, foi posta na rabeira do cronograma do Programa, na dependência de acordos com a antes relegada Prefeitura! Mas, para além desse estratagema que, aparentemente, oferecia ao conjunto de becos e ruelas uma larga avenida, a muralha viária acabou por separar os bairros do rio, um golpe mortífero nas tradicionais atividades pesqueiras da comunidade. Erro de projeto ou ato falho da produção burguesa do espaço, inviabilizando o trabalho autônomo, ainda quando exercido na periferia da cidade capitalista?

Uma cidade de DNA injusto e desigual, onde a indispensável segregação sócio-espacial exige a invisibilização das suas incontáveis senzalas urbanas, pois como denúncia diária incômoda, não pode ser visível desde trajetos cotidianos em direção às faixas litorâneas elitizadas. Teria aquela pretensão inicial do Programa, de incluir outras 15 comunidades palafitadas ao longo do Rio Anil, sucumbido a esta premissa mesquinha da invisibilidade social? Ocultos das vistas públicas pela sinuosidade do curso d'água e seu denso manguezal, os demais bairros perderam relevância socioambiental e foram excluídos das prioridades do PAC? E assim as palafitas da Ponta do São Francisco ocuparam seu lugar, pois eram visíveis desde avenidas centrais e janelas de palácios governamentais estadual e municipal?

Comprovando que, nas políticas urbanas capitalistas, o “produto”, isto é, a obra pronta e inaugurada, prevalece em detrimento dos “processos”, ou seja, das relações (re)construídas ao longo das ações, o livro de Sílvio Bembem desvenda, desde as entranhas do PAC Rio Anil, como o Estado oligárquico trata questões sociais a partir da lógica sistêmica da mercadorização da vida, determinando a própria agenda da participação: as comunidades estão limitadas a agirem em troca de um bem material que, hipoteticamente, aliviará suas agruras cotidianas e lhes abrirá novos horizontes. Mas, confrontados com múltiplas transformações físicas do lugar — remoção de moradores, construção da avenida, edificação dos residenciais, melhorias habitacionais etc. —, que atingiram a todos de diferentes maneiras, a preocupação maior de cada família se concentra em diminuir os impactos sobre o já difícil dia-a-dia, secundarizando possibilidade de articular inquietações coletivas. Ao ter que tratar ora com os técnicos do serviço social e da engenharia, ora com gestores, políticos e instituições de direitos humanos, para preservar suas condições de vida, a vizinhança imediata passa a ser o horizonte prioritário dos moradores; os sentidos gerais do Programa e os interesses coletivos dos bairros perdem relevância na agenda e, dessa forma, a “participação popular” se encaixa na bitola estreita dos trilhos da política tradicional e suas práticas clientelistas seculares.

Hoje a “participação democrática” ofertada pelo Estado se adequa aos tempos neoliberais sem mediações pessoais, pois com um toque no celular e desde sua individualidade, cada um pode “exercer” cidadania e “participar” do orçamento público, da cassação de parlamentares, de iniciativas preservacionistas... Graças a tais progressos tecnológicos, reivindicar uma moradia em programas habitacionais se dá através de cadastros e sorteios online; a nova casa, em longínquos residenciais, dispersam antigas comunidades e enterram, com uma jogada dos dados, laços de vizinhança e organizações populares. O resgate da historicidade dos processos participativos, tão próximos e

tão distantes de nós, quando esforços de construir uma democracia se mostraram no horizonte do país, tem seu ponto alto em São Luís no PAC do Rio Anil. Sistemáticamente sabotado por forças conservadoras, aquele projeto de mudar a cidade capitalista tem sua mais abrangente análise política no presente trabalho de Sílvio Bembem que registra um período repleto de experiências que precisam ser lembradas, reaprendidas e retomadas para uma nova ofensiva popular.

São Luís, outubro de 2024

Frederico Lago Burnett

Arquiteto, Mestre em Desenvolvimento Urbano,
Doutor em Políticas Públicas, Professor da UEMA.

Imagem 1: PALAFITAS FÉ EM DEUS/CANAL 4



Fonte: Livia Monteiro (2024)

APRESENTAÇÃO

Conhecia São Luís do Maranhão, antes dos anos 2000 como uma cidade de lindas praias, pela riqueza cultural, com as expressões artísticas do Bumba Meu Boi, Tambor de Crioula e Cacuriá de Dona Teté, e, também, como a capital nacional do Reggae... a "Jamaica brasileira". Também já circulava a informação de que o Maranhão é um lugar de grande concentração de população preta, como confirma o Censo de 2022: de que é o 5º maior contingente proporcional de pessoas que se declararam da cor preta: 10,9% (779 mil sobre um total de 7,118 milhões de pessoas), ficando atrás dos estados da Bahia (21,5%), Rio de Janeiro (14,2%), Espírito Santo (12,3%) e Tocantins (11,7%).

Também conhecia um pouco dos processos organizativos do Movimento Negro e das Mulheres Negras do Maranhão, com grande liderança na Região Norte-Nordeste. Entre tantas instituições, que atuam por direitos e justiça para a população negra no Maranhão e no Brasil, destacam-se – a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (ACONERUC); o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN/MA); e, o Grupo de Mulheres Negras Mãe Andresa (GMNMA), assim como as representações de ativistas que integram a luta do Movimento Negro e de partidos políticos, como o PT (Partido dos Trabalhadores) e o PCdoB (partido Comunista do Brasil).

Tudo isso é mais que realidade. Mas, entre 2003 e 2008, quando fui Ministra da Igualdade Racial no governo Lula (I e II), conheci outras facetas do estado do Maranhão e da cidade de São Luís, com a oligarquia e o coronelismo, provocando profundas desigualdades. Conheci a dura realidade de vida das comunidades quilombolas, principalmente com o duradouro dilema entre a existência da base de Lançamento de Foguetes (coordenada pelo Ministério da Defesa) e a existência e sobrevivência da Comunidade Quilombola de Alcântara. E, em São Luís, entre tantas necessidades urbanas, conheci a precariedade do bairro da Liberdade, vizinho ao Camboa, localidade caracterizada pela concentração de remanescentes de quilombos, portanto, um bairro negro – ou como denominado na atualidade: “um quilombo urbano”.

Em 2007, em visita ao bairro da Liberdade, fiquei extremamente sensibilizada com a precariedade das moradias tendo como fragilíssimo “alicerce” as palafitas. Embaixo das casas o lodo brotava de todos os cantos, nada de quintal, nada de terra firme, nada de campo de futebol ou área verde para as crianças brincarem. Diante da nefasta descoberta, iniciam-se os diálogos locais com as autoridades estaduais e municipais, com as/os ativistas e com as moradoras/es que afirmaram a extrema e urgente necessidade de apoio do governo federal, para tratamento daquela grave situação.

Foi a partir daí que o jogo começou: autoridades federais e locais, ativistas dos movimentos sociais e partidos e, para além da vontade política, a busca de elaboração de um projeto arrojado e de orçamento público, e de garantias legais e administrativas visando a priorização daquela premente demanda. Assim, foi entregue pelo governador do Maranhão, Jackson Lago, à Presidência da República, o “Plano Estadual de Igualdade Racial do Maranhão” e, posteriormente, foi formulado o PAC – Programa Aceleração do Crescimento (do Governo Federal), incluindo o PAC Rio Anil (no bairro da Liberdade, em São Luís), em 2007.

Toda esta movimentação não foi produto de magia. O PAC Rio Anil (no bairro da Liberdade, em São Luís) foi efetivado a partir de uma intensa ação conjunta entre Governo Federal e Governo do Maranhão. Repito, o resultado obtido no bairro da Liberdade, em São Luís, não foi uma magia feita com vara de condão, foi produto de uma intensa Participação Popular e obra da Gestão Democrática e Popular. Esta ação foi muito importante, não apenas para São Luís e o estado do Maranhão, e sim, para o Brasil como um todo. Esta ação, passou a ser uma positiva referência de que é possível a atenção às pessoas, comunidades e localidades que precisam de atenção efetiva de governos comprometidos com mudanças estruturais e sociais e que as políticas públicas podem e devem estar aliadas às demandas históricas por igualdade e justiça racial.

Considerando a importância da conquista da efetivação do PAC Rio Anil (no bairro da Liberdade), Sílvio Sérgio Ferreira Pinheiro realizou fundamentais reflexões no mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais-Política pela PUC-SP (2011-2012), a partir de uma encruzilhada entre o conhecimento como ativista político, gestor público e intelectual, produzindo um excelente estudo que ora é apresentado no formato de livro, denominado: “PALAFITAS ou MORADIAS: limites da participação popular no PAC de Lula e de Jackson Lago em São Luís”.

O livro de Sílvio Sérgio Ferreira Pinheiro é um vigoroso convite a reflexões que circulam por várias vertentes: Habitação Popular, Combate à Pobreza, Crescimento e Desenvolvimento, Urbanização das Cidades, Quilombo Urbano, Participação Popular, Igualdade Racial etc. Óbvio que as brancas folhas que compõem um livro impõem limites, assim como os estudos acadêmicos perfilam regras. Mas, mesmo assim, o resultado do árduo esforço do pesquisador gerou um importante retrato das tratativas das políticas públicas, regadas à participação popular. E, sem dúvida, este livro se constituirá em referência para a vida política e acadêmica brasileira.

Continuarei minha abordagem falando um pouco mais sobre o cruzamento entre as chamadas questões sociais com a igualdade racial, tão bem abordada pelo estudo que “como um parto, dá à luz” ao livro “PALAFITAS ou MORADIAS: limites da participação popular no PAC de Lula e de Jackson Lago em São Luís”. Elucidar este fato é importante porque no Brasil, mesmo após 136 anos da “Lei Aurea”, ainda não há um comprometimento efetivo dos poderes públicos com a efetivação da “Abolição da Escravização”. A população negra segue sendo a mais pobre entre os pobres, vivendo toda a sorte de exclusão, desemprego e descasos no desenvolvimento das políticas públicas.

Como crítica a perpetuação do racismo, devemos mergulhar nas formulações do ilustre professor Kabengele Munanga que na entrevista “*Nosso racismo é um crime perfeito*”, concedida à FPA – Fundação Perseu Abramo em 08/09/2010, explicita as agruras vivenciadas pela população negra diante das práticas racistas. Ainda, são feitas as indagações de como combater o crime perfeito, já que muitas vezes o negro que reage é visto como complexado, de que o problema está na cabeça dele. Assim, “ele rejeita a culpa e coloca na própria vítima. Já ouviu falar de crime perfeito?” O resumo é que o racismo existe, mas sem racistas. “Ele está no ar... Como você vai combater isso”?

O estudo de Sílvio Sérgio Ferreira Pinheiro desafia as instituições (públicas e privadas), as universidades, os Movimentos Sociais e a população a olharem para a cidade de São Luís, o estado do Maranhão e o Brasil pelo prisma apresentado pelo professor Kabengele Munanga, e afirmado no meu livro – Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil, 1986 a 2010 (publicado em 2014, pela Editora Garamond).

Um caminho para combater o “crime perfeito” é a realização de políticas públicas comprometidas com a inclusão e a igualdade racial, o que infelizmente em nosso país tem se dado tarde e lentamente, como detectei no mencionado estudo, a efetivação das negociações para as políticas de igualdade racial se deu mais visivelmente a partir de 1986, passando a serem concretizadas a partir de 1988, com a revisão da Constituição Federal.

O livro de Sílvio Sérgio Ferreira Pinheiro – “PALAFITAS ou MORADIAS: limites da participação popular no PAC de Lula e de Jackson Lago em São Luís” deve circular amplamente pelas rodas acadêmicas e políticas desse Brasilão, pois demonstra um passo importante da equação – intercruzamento entre políticas públicas e as de igualdade racial. Esse país de 5.571 municípios necessita de boas referências de realizações de políticas públicas que incorporem a igualdade racial e os caminhos apontados (mesmo com limites) contribuem para responder às questões apontadas por Munanga. É bom registrar que sementes foram lançadas, como insumos para a sociedade brasileira compreender a criminalidade e crueldade do racismo e com isso, democraticamente são geradas perspectivas para a vivência de um país mais humano.

São Paulo (SP), 7 de outubro de 2024.

Matilde Ribeiro

Escritora; ativista dos Movimentos Negro e Feminista;
Ex-ministra da Igualdade Racial (2003-2008) e atualmente
Professora na área de Pedagogia da UNILAB – Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia Afrobrasileira.

INTRODUÇÃO

Este livro refere-se à análise do processo de execução e do caráter da participação popular do Projeto PAC Rio Anil, à margem esquerda do Rio Anil em São Luís, capital do estado do Maranhão. O projeto foi fruto da parceria entre o Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades, tendo como Ministro Márcio Fortes (PP) e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR, tendo como Ministra Matilde Ribeiro (PT), na segunda gestão do presidente Lula (2007-2010), e no Governo do Maranhão, na gestão Jackson Lago (2007-2009), especialmente por intermédio da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, tendo como secretária Telma Pinheiro (PSDB) e da Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial - secretário João Francisco dos Santos (PDT).

Trata-se, à primeira vista, de um cenário virtuoso para se estudar um processo de formulação e implementação de determinada política pública com foco nas palafitas ou moradias, voltada para

as classes populares e de baixa renda. No plano nacional, havia um governo chefiado pelo principal líder de massivas lutas operárias que se confrontaram com o regime ditatorial-militar. Além disso, o Partido dos Trabalhadores (PT) que, no início, formulara estratégias voltadas para a derrubada do capitalismo, redefiniu-se cada vez mais como um partido voltado para o aprofundamento da democracia participativa, configurando-se, depois, numa participação mais institucional, sinalizando forte presença popular no processo de decisões sobre políticas, via conselhos de políticas públicas.

Não por acaso, o PT adquiriu reconhecimento internacional devido, entre outras realizações, ao orçamento participativo. Diversos autores chegaram a diagnosticar uma forte ocorrência de uma cultura democrática participativa no Brasil.

Enfim, a situação entre os beneficiários do PAC Rio Anil, uma parcela do povo pobre, despossuído de direitos da capital maranhense, também parecia altamente favorável ao sucesso do projeto. Eram 15 bairros à margem esquerda do Rio Anil que seriam beneficiados: Camboa, Liberdade, Fé em Deus, Diamante, Vila Sésamo, Irmãos Coragem, Alemanha, Apeadouro, Carataitua, Vila Cristalina, Vera Cruz, Santa Cruz, Radional, Vila Palmeira e Barreto. Mas, principalmente, a Camboa, Liberdade e Fé em Deus, estes com uma persistente – embora intermitente – tradição de lutas foram os que receberam mais benefícios. E no período da ideia inicial do Projeto Rio Anil, em 2006, esse contingente de moradores havia descarregado seus votos no candidato a governador do Maranhão, o médico e ex-prefeito de São Luís, Jackson Lago (PDT). Ele não contara com apoio formal do presidente Lula (que disputava sua reeleição), mas derrotou, nas urnas, uma forte oligarquia política brasileira: o grupo que gravitava em torno de José Sarney. Tudo parecia indicar que a felicidade batia às portas das palafitas dos moradores no território do Rio Anil, mas 17 anos depois, ainda observa-se famílias morando em palafitas.

O campo semântico no qual se desenvolve o debate sobre políticas habitacionais é amplamente ocupado por termos como “moradia”, “participação popular”, “democracia” e “cidade”. Dar-se-á prioridade aos dois primeiros com o objetivo de entender os entraves na execução do projeto.

Embora este debate não seja novo, adquiriu grande intensidade nos últimos anos em virtude, por um lado, da extraordinária expansão da democracia liberal e, por outro, pelos limites que este regime apresenta, em razão do modo como transcorreu a superação do regime ditatorial-militar e da atual correlação de forças na formação social brasileira.

Com vistas a identificar os possíveis mecanismos de participação popular vivenciados no PAC Rio Anil, utilizam-se alguns elementos de pesquisa do método etnográfico e de observação-ação que, de forma interativa, possibilitou apreender a experiência dos sujeitos envolvidos com esse projeto, bem como as perspectivas que se produzem em torno dele.

Neste livro, não se tem a pretensão de esgotar o assunto, pois o tema é muito complexo. Mas, é importante ressaltar que se trata de um registro que busca recompor uma memória de luta que durante décadas absorveu os moradores dos bairros à margem esquerda do Rio Anil.

Trata-se de pesquisa fruto da dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais-Política pela PUC-SP, no dia 18 de maio de 2013, sob a orientação do professor doutor Lúcio Flávio Rodrigues de Almeida, com banca examinadora da defesa composta pelos professores doutores Ramon Casas Vilarino e Rafael de Paula Aguiar Araújo. A pesquisa objetivou, também, suscitar questionamentos que permitam embasar novas discussões, novos estudos e contribuir para o processo de construção e atualização do conhecimento sobre a temática e, ainda, se possível, fornecer subsídios

para a atuação dos populares envolvidos.

A investigação foi desenvolvida por meio da consulta à literatura pertinente ao tema da pesquisa, documentos oficiais dos governos federal, estadual e municipal, matérias veiculadas na imprensa (periódicos de circulação estadual e regional, como jornais impressos, revistas, blogs); entrevistas com moradores, lideranças, gestores públicos envolvidos com o PAC Rio Anil e participação em assembleia de moradores, audiências públicas⁷, observações etnográficas, reuniões⁸, realização de oficinas⁹ circunscritas ao tema em estudo e permanentes diálogos durante as idas a campo. Como resultado deste trabalho de campo, foi realizado em 2011 (durante 3 meses), em 2012 (4 meses) e em 2013 (2 meses), quando obteve-se 22 (vinte e duas) entrevistas: 12 (doze) com moradores e lideranças (engajados na luta pela erradicação das palafitas no bairro da Liberdade) e 10 (dez) com gestores e técnicos de âmbito federal e estadual, também envolvidos com a concepção do projeto. Nos anos de 2023 e 2024, foram realizadas mais 10 (dez) entrevistas no sentido de atualização do olhar da realidade sobre o projeto PAC Rio Anil e seus resultados sociais, 15 anos depois da entrega do primeiro bloco de apartamento (2009), que são reportadas no capítulo IV – Olhar Contemporâneo do Projeto PAC Rio Anil.

O objetivo geral é de analisar a implantação e execução do Projeto PAC Rio Anil nos bairros da Camboa, Liberdade, Fé em Deus, em São Luís do Maranhão, visando identificar as modalidades de participação

7 Participei da Audiência Pública organizada pelo Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União, provocada pelos moradores palafitados, no dia 13 de dezembro de 2011, no auditório da Assembleia Legislativa, em São Luís/MA. Na pauta: a situação dos moradores do PAC Rio Anil e a responsabilidade do poder público.

8 Participei da reunião com moradores palafitados para debater o termo de referência do projeto PAC Rio Anil, no dia 11 de agosto de 2012, na Escola Estado do Pará – no bairro da Liberdade.

9 Organizei, juntamente com o Fórum Comunitário dos Movimentos Populares do eixo da implantação do PAC Rio Anil, a OFICINA O PAC RIO ANIL – PALAFITAS SERÃO APARTAMENTOS, no dia 16 de agosto de 2012, no Colégio Estado do Pará, no bairro da Liberdade. Este Fórum contou com a participação de 40 pessoas (moradores palafitados e lideranças da Liberdade e Fé em Deus).

política popular que porventura foram vivenciadas. Há dois objetivos específicos. O primeiro consiste em verificar os mecanismos e limites da participação popular na construção e implementação do PAC Rio Anil, em São Luís/MA. O segundo possui uma dimensão teórico-metodológica e também política. Trata-se de apreender e/ou conhecer a história por ocasião do seu início, quando ainda era somente Projeto Rio Anil e, depois, passou a ser chamado projeto PAC.

Em face das mudanças provocadas pela alteração não somente do padrão de moradia das famílias palafitadas e da política de desenvolvimento urbano do território, mas também pela forma como se deu o processo de implementação do PAC, surgiram os questionamentos: 1) Houve participação dos chamados beneficiários do PAC Rio Anil? 2) Supondo-se que sim: como ocorreu? Em qual ou quais momentos? Trata-se, portanto, de examinar em que medida o projeto envolveu os moradores e as organizações do bairro da Camboa, Liberdade e Fé em Deus. Em outros termos, qual a participação da comunidade e dos movimentos a ela vinculados, especialmente os de luta por moradia? Como (e se) interagiram com o Conselho da Cidade no Projeto PAC Rio Anil?

Observa-se que o estudo dessa política habitacional estadual em parceria com o governo federal específica, que se materializou no PAC Rio Anil, não contou com a participação da prefeitura de São Luís e requer o exame das relações sociopolíticas nos planos regional e nacional. Daí derivam duas hipóteses.

A primeira é que, ainda no que se refere ao plano nacional, o privilégio conferido pelo Estado brasileiro durante o governo Lula aos interesses do grande capital contribuiu para que o PT – que na época (2007-2010) liderava a coalizão governista no plano nacional – e o presidente Lula – cuja liderança se expande para além do âmbito de seu partido – se desvinculassem das lutas políticas operárias e populares. A segunda apoia-se criticamente na importante contribuição proporcionada por Singer em *Raízes sociais e ideológicas do lulismo* (2012, p. 51): o forte impacto despolitizador das políticas sociais voltadas para um subproletariado que assume posições antineoliberais, mas com frágil capacidade de intervenção e organização coletiva autônoma e unificada, manifestou-se com força maior no Maranhão, inclusive na capital, junto à população alvo do PAC Rio Anil.

Essas hipóteses mais gerais produzem uma pergunta e, ao mesmo tempo, subsidiam a formulação de nossa hipótese mais específica. A pergunta: por que justamente no Maranhão e, mais particularmente, junto a uma parcela da população pobre de São Luís? A hipótese se dirige para a forte aliança do LULA com a oligarquia Sarney. Tal vínculo foi fatal para a destruição política de um importante adversário dessa oligarquia, Jackson Lago¹⁰, justamente quando, após décadas de luta, parecia, ao se eleger governador do estado, consolidar sua posição. Leva-se em conta que partiu de Jackson Lago a iniciativa de transformar uma questão habitacional em problema, abrindo, dessa forma, caminho para que ela se transformasse em política pública¹¹, porém os desdobramentos do PAC Rio Anil abriram pouquíssimas perspectivas para o aprofundamento da participação popular.

10 Sofreu o golpe com a cassação do seu mandato de governador, no dia 16 de abril de 2009, com articulação da candidata derrotada Roseana Sarney e seu grupo, mas que contou com a anuência de Lula e de parte do PT Nacional e local.

11 Aqui, recorremos às referências que Anna Cláudia Capella (2005) faz, em seu excelente balanço bibliográfico, às formulações desenvolvidas por Kingdon (2003).

Pretende-se que o objetivo dessa pesquisa vá ao encontro das demandas e das preocupações das classes populares para encontrarem saídas para seus problemas mais candentes. Aqui se destaca o da moradia com uma possível solução, ou seja, o projeto PAC Rio Anil. O trabalho de campo, que se instrumentalizou com alguns aspectos do método etnográfico, representou um momento rico, onde não apenas se buscou dados, informações e observações, mas também oportunizou a manifestação dos sujeitos sociais. Inspirou-se em Beaud (2007), para quem “a etnografia tem por vocação, de origem, dar a palavra aos humildes, àqueles que por definição, nunca têm a palavra”; e em Demo (2004, p. 23), quando afirma que “o conhecimento científico, apesar de sua postulação de superioridade, não passa de um dos modos de tratar a realidade”.

O livro está estruturado em quatro capítulos. O primeiro é um esforço de contextualização teórica sobre a democracia e a participação política. Analisa-se a democracia e a participação popular no governo Lula (2007-2010), bem como o papel que essas categorias assumem no lulismo, e a cidade como um espaço de dominação e lutas. No segundo, discute-se a participação popular, seus limites no PAC, no bairro da Liberdade, anos Lula-Lago-Roseana Sarney, bem como os limites da democracia liberal no Brasil e, mais particularmente, no estado do Maranhão: as sete vidas da oligarquia Sarney. No terceiro capítulo, analisa-se o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), sua concepção e criação, nos níveis nacional, estadual e em São Luís, bem como os caminhos de sua evolução institucional e as mudanças ocorridas no território. E, no quarto, realiza-se uma atualização contemporânea, 19 anos depois do projeto, acerca da participação popular, a ideia original de quando nasceu o projeto Rio Anil, no bairro Fé em

Deus, a criação da secretaria das Cidades e seus 15 gestores/a já nomeados para o cargo na SECID, desde a sua criação, em 2003 –na gestão do governador José Reinalda Tavares. E, por fim, as considerações finais.

A democracia foi, ao longo da história, concebida de diversas formas, e a construção de seu conceito varia de acordo com os processos históricos e as sociedades que a adotaram como forma prioritária de governo. Em geral, um conceito de democracia é construído em contraposição a outro. Nas três últimas décadas a democracia e a participação adquiriram centralidade nas discussões políticas.

Imagem 2: PALAFITAS DO IPASE DE BAIXO



Fonte: LÍVIA MONTEIRO (2024)

1

ALGO SOBRE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Dada a complexidade e a diversidade conceitual a respeito de democracia, esta pesquisa centrará o foco nas concepções sobre a democracia representativa¹² e democracia participativa, concepções que muito se aproximam do tema em estudo. A democracia representativa é caracterizada pela participação indireta da população nos processos decisórios.

Segundo teóricos, em geral, a expressão “democracia representativa” significa que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade, são feitas não diretamente pela população, mas por pessoas eleitas para essa finalidade (BOBBIO, 2000, p. 56), espécie de representação delegada. Um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas

12 Citado em Dahl (2012, p. 340) [...] A mudança mais óbvia, sem dúvida, é que os representantes substituíram quase por completo a assembleia dos cidadãos da democracia antiga (a frase de Mill na qual ele descarta a democracia direta ocorre num trabalho sobre o governo representativo) [...]. Como um meio de ajudar a democratizar os governos dos Estados nacionais, a representação pode ser compreendida como um fenômeno histórico e como uma aplicação da lógica da igualdade a um sistema político em grande escala [...] Em consequência disso, os defensores da reforma, os quais a princípio raramente procuraram tornar os órgãos legislativos existentes mais “representativos” através da ampliação das liberdades, da adoção de um sistema eleitoral que tornaria os membros mais representativos do eleitorado e da garantia de eleições livres e conduzidas com justiça, além disso, procuraram garantir que o representante executivo mais importante (o presidente, o primeiro ministro, o gabinete ou o governador) fosse escolhido por uma maioria do legislativo (ou da casa popular) ou pelo eleitorado geral.

por representantes¹³ eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, ou parlamento com os conselhos regionais (BOBBIO, 2000, p. 57).

Na concepção liberal da democracia, a participação no poder político, que sempre foi considerado o seu elemento característico, é resolvida pela representação, pois “parece claro que, em nível nacional, deve haver certo tipo de sistema representativo, e não uma democracia puramente direta” (MACPHERSON, 1978, p. 99).

A representação tem provocado sucessivos debates no campo político. Todavia, a discussão é mais marcante no que se refere ao pouco ou quase nenhum comprometimento dos representantes, expressado no afastamento de suas bases, o que só contribui para o descrédito, prioritariamente do poder legislativo, por parte de amplos setores da sociedade.

Quanto à democracia participativa, Macpherson (1978, p. 97) afirma:

[...] Ela começou como lema dos movimentos estudantis da Nova Esquerda, ocorridos na década de 60. Difundiu-se pela classe trabalhadora naquela mesma década e na seguinte, sem dúvida em consequência da crescente insatisfação entre trabalhadores fabris e de escritórios e dos sentimentos mais generalizados de alienação que então entraram em moda nos temas de sociólogos, técnicos em administração, comissões de inquéritos governamentais e jornalistas populares [...]

13 Ver Cotta, M. (2007, p. 102). Verbetes Representação Política, in: Dicionário de Política “[...] O sentido de Representação política está, portanto, na possibilidade de controlar o poder, atribuído a quem não pode exercer pessoalmente o poder [...] Com base em suas finalidades, poderíamos, portanto, definir a representação como um “mecanismo político particular para realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes [...] Três são os modelos da representação política: 1) a representação como relação de delegação; 2) a representação como relação de confiança; 3) a representação como “espelho” ou representatividade sociológica”.

As manifestações desse novo espírito tiveram por base a ideia de que deveria haver considerável participação dos cidadãos nas decisões sobre as políticas públicas, o que Macpherson chamou de “surgimento do controle das indústrias pelos trabalhadores” (1997, p. 97). Essa difusão foi tão ampla que os governos nacionais começaram a adotar a bandeira da participação e alguns chegaram mesmo a iniciar “programas com ampla participação popular”. Foi o caso dos Programas de Ação Comunitária inaugurados pelo Governo Federal dos Estados Unidos em 1964, que falavam de “participação máxima plausível dos residentes de regiões e membros dos grupos atendidos”.

Segundo Silva (2003, p. 12), qualquer reflexão sobre a participação, tendo como pano de fundo a democracia, exige que se faça um percurso pelas principais teorias sobre este regime no século XX, notadamente os modelos de democracia elitista e democracia participativa.

Para Schumpeter, um dos autores fundamentais da teoria democrático-elitista, democracia não significa poder do povo. Sempre é das elites. Não é um fim – o bem comum – mas um conjunto de procedimentos que visa regulamentar a concorrência entre as elites organizadas em empresas políticas (os partidos), (SCHUMPETER, 1984, p. 295):

[...] De acordo com essa teoria, o controle privado dos meios de produção está na base tanto da capacidade da classe capitalista de explorar o trabalho como de sua capacidade de impor os ditames de seu interesse de classe sobre a administração dos negócios políticos da comunidade; o poder político da classe capitalista aparece então como apenas uma forma particular de seu poder econômico. Inference daí que, por um lado, não pode haver democracia enquanto esse poder existir – a democracia meramente política é, necessariamente, um simulacro – e, por outro, que a eliminação desse poder ao mesmo tempo terminará a “exploração do homem pelo homem” e trará à tona o “governo do povo”.

Segundo Schumpeter – na trilha de Max Weber – mesmo no socialismo haverá um governo de uma elite ainda mais unificada. Daí a necessidade de uma concepção mais realista, a qual ele propõe nos seguintes termos:

A filosofia da democracia do século XVIII pode ser enunciada na seguinte definição: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo (SCHUMPETER, 1984, p. 313).

Para Robert Dahl (1997, p. 21), outro importante teórico do elitismo democrático, a democracia:

[...] é fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores em conflito. O ponto de partida dessa formulação é a premissa de que todo e qualquer grupo político prefere reprimir a tolerar seus adversários. Neste caso a democracia sustenta-se a partir de um equilíbrio de forças, isto é, quando nenhum grupo social está em condições de eliminar os demais [...]

Se, por um lado, autores como Dahl e outros elitistas-democráticos pouco se referem ao Estado, este conceito é fundamental para pesquisadores inspirados nas formulações elaboradas por Nicos Poulantzas.

Neste caso, conceitua-se Estado burguês como aquele cujos traços fundamentais são: constituição de todos os agentes da produção como cidadãos civis¹⁴; a abertura formal ao acesso de todos estes cidadãos ao aparelho de Estado, segundo o critério do mérito. O aparelho estatal burguês organiza-se internamente segundo os princípios do burocratismo, conceito que, também nos termos de Poulantzas,

14 Décio Saes apoia-se criticamente nas formulações de Marshall (1997).

reporta à ideologia do pessoal do Estado. Portanto, este Estado não é burguês porque foi criado pela burguesia ou por ser manipulado por esta. É burguês porque sua estrutura é adequada à reprodução das condições jurídico- políticas da dominação capitalista de classe.

De acordo com Décio Saes (1993, p. 23), democracia, como forma de Estado, implica a presença de algum órgão de representação direta da classe explorada no seio da organização estatal total, mas não se resume a isso. Para que haja democracia, em qualquer tipo histórico de Estado (escravista, asiático, feudal, burguês) é preciso também que tal órgão, quando existente, intervenha de fato no processo de definição/execução da política de Estado. Portanto, não basta que o Estado abrigue uma assembleia, onde se reúnam todos os membros da classe exploradora ou os delegados, para que haja democracia. Se tal assembleia não for capaz de intervir efetivamente no processo decisório e estiver reduzida ao desempenho de um papel decorativo, a forma assumida pelo Estado não é a democrática.

Por esse entendimento, pode-se dizer que, no governo de Lula, houve uma democracia? É válido supor que sim, mas com seus limites.

Abre-se aqui um parêntese para trazermos à baila uma reflexão importante sobre a democracia participativa, desenvolvida por Assis Brandão, o qual examina, a este respeito, as análises de Poulantzas¹⁵, Macpherson e Carole Pateman.

Brandão (1997, p. 113) observa que a ideia de democracia participativa é historicamente anterior à dos autores acima. Ela é utilizada, com frequência, para qualificar a democracia da Atenas dos séculos V e IV a.C., importante referência para pensadores como Rousseau ou John Stuart Mill. Todavia, Brandão não analisará esses clássicos da democracia participativa, mas sim a exposição crítica da

15 A ideia sustentada aqui não se encontra em Poder Político e Classes Sociais (1968), mas em O estado, o poder, o socialismo (1978).

concepção de democracia participativa, que surge nos últimos anos da década de 60 e ao longo da década de 70, muito relacionado com ímpeto participacionista, que despontou com o aumento da força militante dos novos movimentos sociais no período. Quando passa a desenvolver a ideia sobre democracia participativa dos três referidos autores, Brandão inicia por Poulantzas, dizendo que este:

[...] esforça-se por delinear uma via democrática para o socialismo, abandonando, desta maneira, o campo estratégico do leninismo, que preconiza um caminho não democrático, configurado pela ditadura do proletariado [...] No entanto, no momento mesmo em que se distancia do leninismo, guinando à direita, Poulantzas tem cuidado para não inserir-se no campo estratégico da social democracia. Segundo ele, há duas alternativas que devem ser evitadas, a social democracia e o socialismo real, pois ambas “apresentam uma convivência de base: o estatismo e a profunda desconfiança em relação às iniciativas das massas populares”. (Brandão 1997, p. 114)

Para Poulantzas, a social democracia caminharia no sentido de acolher apenas a democracia representativa, mesmo que com pequenas modificações, o que permitiria a edificação de uma estrutura estatal bastante ampla, convivendo com uma organização parlamentar de estilo liberal e, por isso mesmo, com um profundo receio da participação ativa e direta da cidadania. A apatia das massas seria vista, neste caso, com bastante benevolência. Já o socialismo de corte leninista, como uma organização de democracia direta, definida pela existência do mandato imperativo e pela revogação dos mandatos, levaria, dentro de um período de tempo mais ou menos longo, a uma ditadura estatista que veria com muito maus olhos a participação das massas.

Além dessas alternativas, Poulantzas, para quem “o socialismo será democrático ou não será”, procura estabelecer uma teoria democrática de construção do socialismo, que envolva simultaneamente a transformação radical do Estado e a existência de um amplo movimento de

participação da cidadania. Segundo a análise de Brandão, Poulantzas abandona a noção de ditadura do proletariado, que, em sua opinião, oculta a questão essencial da articulação de uma democracia representativa transformada em democracia direta e na base.

É neste aspecto que Brandão centra foco: a defesa, por Nicos Poulantzas, da democracia representativa articulada a fortes manifestações de massa, dentro e fora do aparelho de Estado.

Quando Brandão analisa a posição de Macpherson sobre a democracia liberal, afirma que este se distancia, no seu livro *A Teoria Política do Individualismo Possessivo*, de qualquer proposta que envolva o advento de uma democracia participativa. De acordo com Brandão (1997, p. 119), Macpherson:

[...] constata a dificuldade quanto ao abandono ou superação de uma sociedade, isto é, percebe que não é fácil a superação do capitalismo com a conservação da democracia. Ao mesmo tempo, sugere que se isto fosse possível, talvez se tornasse plausível a construção de uma nova teoria do dever válida para um estado liberal-democrático na sociedade que se configurasse com a superação do capitalismo [...].

Depois Macpherson mudaria suas concepções. Em *A Democracia Liberal*, adota, de forma otimista, a teoria da democracia participativa. Segundo ele, “parece que a esperança de uma sociedade e um sistema de governo mais participativos veio para ficar” (MACPHERSON, 1978, p. 97). Mas o povo não governa sem participação popular. “A participação reduzida e iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política” (1978, p. 98). Algo de mais participativo que o sistema atual era desejável.

Em seguida, Brandão (1997, p. 126) passa a analisar a teoria sobre democracia participativa de Pateman, bem mais otimista. Em Pateman, a preocupação fundamental é de provar a possibilidade da existência mesma da democracia participativa nas sociedades modernas. Ela vê um caráter pedagógico da participação pelo fato de desenvolver no indivíduo alguns atributos psicológicos, que, sendo resultantes da participação, ao mesmo tempo orientam e fortalecem a própria participação.

De acordo com Pateman, os indivíduos que participam desenvolvem um senso de eficácia ou competência política, o que torna a sua participação ainda mais consciente em relação aos seus limites e alcance. Tal assertiva não deixa de ter certo sentido, o que pode ser observado em movimentos sociais mais organizados, seja em associações, sindicatos etc. Estes têm mais conquistas e garantias de direitos, mesmo que limitados, diferente de movimentos desorganizados, que parecem mais vulneráveis e apresentam pouco resultado nas suas reivindicações de base frente à política dos governos, seja federal, estadual ou municipal. Por isso, a posição de Pateman é considerada mais realista. Conforme Brandão, Poulantzas dialoga mais com a tradição marxista, em especial a leninista; Macpherson polemiza mais com a tradição liberal; e Pateman dialoga com as duas, a marxista e a liberal. Em linhas gerais, este debate também ocorreu ao longo do mais recente processo brasileiro de democratização. É o que veremos a seguir.

1.1 DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL

No livro *Participação é Conquista*, Demo (1998, p. 2) adverte, e com razão, para o risco de se supervalorizar, no campo da política social, a participação em detrimento dos aspectos socioeconômicos. A participação não é, nem pode ser, uma panaceia para questões que expressam fortes determinações estruturais. E o verbete participação política, escrito por

Giacomo Sani (2007, p. 888) para o Dicionário de Política organizado por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986), destaca que:

[...] a expressão participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações e por além [...] (2007, p.888)

Na abordagem da participação política, e no marco institucional da democracia liberal do ocidente, os teóricos liberais tratam a participação de forma apologética. Tempos atrás, Fernando Henrique Cardoso e Carlos Estevam Martins (1983, p. 373) fizeram uma observação que permanece atual:

Não escapará ao leitor mais arguto o campo ideológico em que se coloca a problemática do desenvolvimento político e as limitações teórico- metodológicas que a atingem. Esta introdução não é o lugar adequado para aprofundar críticas aos textos, mas convém assinalar que esta concepção da análise das formas de participação dentro de um marco de caráter evolucionista-democrático – que esteve em moda na década passada – está hoje sendo revista para evitar os riscos de uma concepção ingênua sobre a natureza das questões políticas nos países subdesenvolvidos e os riscos de uma doutrina que prescreve de evolução política das grandes democracias ocidentais, sem atender às especificidades dos conflitos políticos e à sua historicidade.

Para os dois autores, é visível o caráter evolucionista e limitado dos modelos de participação decantados das glamorizações das democracias ocidentais existentes nos países de capitalismo.

No Brasil, pode-se inferir que se vive um momento de fadiga da democracia representativa, embora não se apresentem grandes perspectivas de superação. E o maior agravante deste cansaço e crise pode ser a falta de controle sobre o comportamento político dos eleitos (representantes) e a inexistência de um acompanhamento sistemático das propostas governamentais. Conforme Pontual (2005, p. 105), não criaram formas efetivas de “participação igual” ou pelo menos “mais igual” nas decisões públicas. Portanto, o desafio é democratizar a democracia¹⁶.

Outro aspecto que se observa no Brasil, mesmo com avanço – porém, limitado – da democracia liberal, é a manutenção das “famílias de políticos”¹⁷ que são eleitos, em muitas das cidades, contra os que apresentam projetos que têm grande consideração pelos ideais democráticos. Tal situação não se alterou muito na atual conjuntura.

Para ficar no exemplo de somente três famílias de ex-governadores do Maranhão com essas características, cita-se: José Sarney (filho de desembargador de Estado), ex-governador do Maranhão (1966-1971) e atualmente ex-senador; Roseana Sarney (filha de José Sarney),

16 Ver Boaventura de Sousa Santos. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. (2009).

17 Ver Grill, Igor (2008, p. 42). Heranças Políticas no Rio Grande Sul, [...] As “famílias de políticos” bem sucedidas eleitoralmente nas últimas eleições e pertencentes a esse padrão são aquelas que passaram por declínio econômico e político e cujos membros reconverteram seu capital de relações sociais e reputação local em carreiras profissionais e políticas [...] Podem ser citados como membros de “famílias de políticos” que reúnem grande parte dessas características os seguintes personagens da vida política gaúcha nas últimas décadas: o ex-deputado federal Arlindo Vargas do PTB (que tem como ascendente familiar Getúlio Vargas e vários outros políticos); o ex-deputado estadual João Vicente Goulart do PDT (filho, sobrinho, primo e pai de políticos); o ex-deputado federal Octávio Caruso Brochado da Rocha do PDT (neto, filho, sobrinho e primo de políticos); o ex-deputado estadual Sérgio Medeiros Ilha Moreira do PP (bisneto, filho e sobrinho de políticos); ex-ministro, ex-deputado federal e ex-prefeito de Porto Alegre [atualmente governador do Rio Grande do Sul] Tarso Genro do PT (filho e irmão de políticos e pai da deputada [ex-deputada], Luciana Genro); o atual ministro da defesa [ex-ministro da defesa do governo Lula e Dilma], ex-deputado federal e ex-ministro da justiça Nelson Jobim do PMDB (neto, sobrinho, filho e tio de políticos); o ex-deputado estadual e federal Marcos Rolim do PT (neto e sobrinho de políticos); o ex-deputado estadual Sereno Chaise do PDT e PT (marido e pai de políticos); e o deputado estadual Frederico Antunes do PP (neto e sobrinho de políticos).

ex-governadora do Maranhão¹⁸ (2011-2014); Sarney Filho¹⁹ (filho de José Sarney), ex-deputado federal; Ivan Sarney (irmão de José Sarney), ex-vereador de São Luís; e Albérico Filho (primo de José Sarney), ex-deputado estadual e ex-prefeito da cidade de Barreirinhas (MA). Luís Rocha, ex-governador do Maranhão (1983-1987); Roberto Rocha (filho de Luís Rocha), ex-deputado estadual e foi vice-prefeito de São Luís, Luís Rocha Filho (filho de Luís Rocha e irmão de Roberto Rocha), prefeito da cidade de Balsas (MA), e Roberto Junior (neto de Luís Rocha e filho de Roberto Rocha), foi vereador de São Luís (2013-2015). E por último, a família de Edson Lobão, ex-governador do Maranhão (1991-1995), ex-senador licenciado do PMDB e ex-ministro do governo Dilma; Nice Lobão (esposa de Edson Lobão), ex-deputada federal; e Edson Lobão Filho (filho de Edson Lobão e Nice Lobão), ex-senador suplente em exercício. Isso reafirma a tradição estudada por Grill (2008) e também Vitor Nunes Leal²⁰.

A apologia da democracia liberal intensificou-se a partir de meados dos anos 70, no Brasil, na luta contra a ditadura militar. Foi a tônica das direções da Campanha pelas diretas já (1982)²¹. Segundo Lúcio Almeida (2009, p. 10):

[...] No Brasil, tal ideologização adquiriu verdadeiro caráter de massa em meados dos anos 70. Ocorreu uma hiperbolização da democracia liberal, que, a partir de então, foi apresentada como única possível neste admirável mundo novo cheio de porteiras. Tal processo coincidiu com a debandada de intelectuais que antes buscaram se comprometer com as lutas operárias e populares voltadas para a transformação social [...]

¹⁸ De quatro mandatos.

¹⁹ Fonte: <http://www.camara.gov.br>. Acesso, 24/12/2012. Está no oitavo mandato de dep. Federal (1983-2015). Quando concluído o mandato, serão 32 anos na Câmara. O pai, José Sarney, tem 57 anos exercendo cargo político. Desde que encerrou o mandato de presidente da república (1985-1990), elegeu-se como senador por três mandatos consecutivos pelo estado Amapá, e quando encerrar o seu terceiro mandato de senador (2015), serão 24 anos só no senado federal.

²⁰ Ver Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1994.

²¹ A respeito da Campanha pelas Diretas Já, Nery (2011).

Concordando com Lúcio Almeida, é nesse cenário que ganham força as lutas pela democratização no país. E observa-se que, no caso do Brasil, há um aspecto irônico desta mudança temática. Ela coincidiu, desde o final dos anos 70, com um extraordinário aumento das lutas operárias e populares. Essas lutas, ao longo das quais foram criados o Partido dos Trabalhadores - PT (1980) e a Central Única dos Trabalhadores (1983), tiveram importante papel na lenta derrocada da ditadura militar. Por outro lado, já no início dos anos 80, formalizou-se uma verdadeira capitulação econômica do governo Figueiredo frente aos ditames do EUA e, por imposição deste, ao monitoramento pelo FMI. Em suma, quando lutas operárias e o imperialismo exerciam forte impacto sobre a formação social brasileira, ambos saíram de moda no cenário acadêmico (Almeida, Lúcio, 2009, p. 11).

Outro fato histórico no final da década de 80 foi a instalação, em 1.º de fevereiro de 1987, da Assembleia Nacional Constituinte, a qual, em 1988, promulgou, a atual Constituição, chamada de “Constituição Cidadã” pelos seus muitos direitos sociais presentes, como o direito ao associativismo, à sindicalização, à formação de conselhos e realizações de conferências de políticas públicas. Dagnino (2002, p. 13) afirma que, a partir deste momento na teoria democrática, o associativismo e participação adquirem sua maior visibilidade no país na Constituição Federal de 1988:

[...] O cenário mais amplo dos encontros entre Estado e sociedade civil está evidentemente constituído pelo processo de democratização pelo qual passa o país desde o final da década de 80. A revitalização da sociedade civil, com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária etc., fenômenos qualificados por intenso debate sobre a natureza da democratização, constitui uma face desse processo [...]

Segundo a autora, a grande novidade da década de 1990 residiria "na possibilidade de uma atuação conjunta, de 'encontros' entre o Estado e a sociedade civil". No Brasil, é quando se inicia estudo da teoria democrática na sua forma constitucionalista, como destaca Avritzer (2010, p.10):

[...] Os estudos sobre participação social no Brasil já completam mais de duas décadas, se levamos em conta os primeiros trabalhos empíricos sobre associações de bairros realizados no começo da redemocratização brasileira, ainda nos anos 80 (Somarriba, 1981; et al.). O início destes estudos já apontava para algumas características de longo prazo da participação, tais como: a dinâmica mais horizontal da relação entre os atores sociais; a influência da Igreja Católica nas novas formas de participação; uma relação de autonomia e dependência em relação ao Estado, que se expressava na maneira como os atores da sociedade civil realizavam demandas por bens públicos, mas também defendia a autonomia das suas organizações em relação ao Estado [...]

Mas a democracia liberal e seus limites não deixa de ter importantes estudiosos, como é o caso de Saes (2001, p. 108):

[...] É quase consensual, entre os analistas, que as duas primeiras experiências democráticas do Brasil republicano – a de 1889-1930 e a de 1945-1964 – tiveram um caráter limitado. Isto quer dizer: a forma de Estado e o regime político não se revestiram, nesses dois períodos, de todos os atributos que podemos detectar nas instituições políticas dos países capitalistas centrais habitualmente qualificados como democráticas. A nosso ver, essa observação é justa. O problema, entretanto, começa quando ela se acopla a uma desconsideração da diferença existente entre as limitações registradas num e outro caso: a democracia de 1889-1930 e a democracia de 1945-1964. Essa desconsideração não resulta nos melhores cientistas políticos, de um desconhecimento do processo histórico concreto; na verdade, ela tem uma fundamentação teórica precisa. A saber: a suposição de que algum fator trans-histórico – a fraqueza da sociedade civil diante do Estado, a força

do patrimonialismo ou um caráter autoritário da cultura nacional – funciona regularmente, no Brasil, como dispositivo limitador de toda e qualquer experiência democrática [...]

Saes caracteriza tais experiências da formação social brasileira como de uma democracia limitada, sem desconsiderar a importância da democracia como um tipo de regime de governo mais avançado que a ditadura. Na mesma perspectiva de Saes, Lúcio Almeida (2009, p. 9) explicita sobre os limites da democracia:

[...] Pois não faz tanto tempo assim que chamar a atenção para os “limites da democracia” poderia parecer um tanto inconveniente, algo do tipo desmancha prazer. A correlação teórico-ideológica mudou e me dispense de grandes argumentações para demonstrar que a própria generalidade contida na contração “da” (de qual democracia se fala?) sinaliza um caráter ideologicamente conservador presente mesmo em diversas abordagens [...]

Em outra perspectiva, Poulantzas (2000, p. 220) considera que, além das limitações e transformações das instituições da democracia política, o que caracteriza as sociedades atuais é a crescente distância entre democracia política e democracia social. O desenvolvimento do capitalismo, sobretudo na fase atual, longe de aplainar as desigualdades, não faz mais que reproduzi-las sob formas novas e mesmo intensificá-las. As novas formas de divisão e de organização sociais do trabalho nas fábricas, nos escritórios, nas grandes empresas comerciais, não fazem mais que afirmar e desenvolver, de encontro a todo palavrório sobre as tecnoestruturas, a disciplina e o despotismo, as regras de organização quase militares, a hierarquia, a centralização das decisões e sanções.

Uma das formas de participação muito conhecida e de caráter institucional foi o orçamento participativo²². Em texto sobre o orçamento participativo na cidade de Porto Alegre, Boaventura

²² Ver Sánchez, Félix (2005, p.11) na apresentação do livro *O poder popular no século XXI*.

Santos (2009, p. 463) caracteriza a cidade como de grande tradição democrática, uma sociedade civil forte e organizada. Para ele, a ditadura militar deparou-se com uma resistência política feroz no Rio Grande do Sul, especialmente em Porto Alegre.

Iniciado na cidade de Porto Alegre, em 1989, na gestão do governo Olívio Dutra, e aprofundada no governo do prefeito Tarso Genro, 1993, o orçamento participativo criou uma série de mecanismos da participação, planejamento e controle popular. Com a eleição do prefeito Raul Pont, em 1996, no primeiro turno das eleições municipais, para o terceiro mandato consecutivo do PT e da Frente Popular, consolidou-se a maneira de governar, a qual tinha o Orçamento Participativo como principal instrumento e novo paradigma para a esquerda como as forças democráticas. Para seus idealizadores, a principal riqueza do Orçamento Participativo é a democracia na relação do Estado com a sociedade.

Consideravam que esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar e os governos eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. Não há dúvidas de que foram boas as propostas e a intenção; em seus primeiros momentos embalou, animou e entusiasmou a sociedade, principalmente de Porto Alegre. Entretanto, nota-se que, com o passar do tempo, este mecanismo de participação parece ter perdido a sua força. Entre outros fatores, há de se destacar as disputas das Câmaras de Vereadores que sentiram suas representações comprometidas com o poder dos famosos delegados do OP.

Apesar de ser um exemplo de trajetória de luta que se busca para as demais cidades brasileiras, de resistência e participação ativa e engajada na construção da democracia, hoje parece que o OP está esgotado como mecanismo de participação popular e até foi deixado de lado como uma proposta do Modo Petista de Governar.

O fundamental é que, para além das cambiantes correlações de forças, o OP chocou-se com a estrutura do Estado burguês, incompatível com o aprofundamento constante da participação popular direta na definição da política de Estado.

Segundo autores como Dagnino (2002), Sousa Santos (2009) e Avritzer (2010), a Constituição Federal Brasileira de 1988 e o Orçamento Participativo em Porto Alegre são exemplos concretos de incorporação de novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa. Dagnino (2004, p. 105), é enfática a respeito desta cultura democrática:

[...] Foram realizadas 51 entrevistas, e aplicado um questionário, com pessoas com algum tipo de experiência, associativa. Havia a pergunta: em sua opinião, o que é mais importante para se dizer que um país é democrático? Para minha surpresa, 60,8% dos entrevistados apontaram o tratamento igual para brancos, negros, homens, mulheres, ricos e pobres em primeiro lugar. O que esse resultado indica é que a existência do autoritarismo social e da hierarquização das relações sociais é percebida, mais do que a desigualdade econômica ou a existência de liberdade de expressão, de organização sindical e partidária, como um sério obstáculo à construção democrática.

1.2 MOVIMENTOS SOCIAIS

Ao contrário do otimismo dos primeiros tempos da década de 70, em que muitos viram nos movimentos populares uma promessa de futuro, hoje não são poucos os que apontam seus limites (Telles, 1999, p. 247). Todavia, para Lefebvre²³, “se a classe operária se cala, se não age, quer espontaneamente, quer através da mediação de seus representantes institucionais, a segregação continuará como resultados em círculo vicioso.” Nesse sentido, é fundamental a

²³ Lefebvre. *O direito à cidade* (2001, p.123-124).

participação de forma organizada dos movimentos anti-sistêmicos. É nesse contexto de reflexões e debates que nossa proposta de estudar o processo de participação popular em um Estado que ostenta configuração de poder “oligárquico” ganha relevância.

Segundo Milton Santos²⁴, as mudanças para enfrentar o processo de globalização chamado por ele de globalitarismo (uma espécie de globalização autoritária), virá de um movimento de baixo para cima, do local para o global e nascerá na cidade, portanto, do urbano, pois é onde a política acontece com maior plenitude. Na mesma linha de pensamento, Demo (1998, p. 83) afirma que “o poder, visto de cima para baixo, tende à perpetuação, porque esta é sua lógica”.

Desde o final dos anos 60, na Europa e nos Estados Unidos da América e, a partir do final da década seguinte, no Brasil, boa parte da literatura sobre Estado e sociedade civil incorpora a tese da maior importância dos “novos movimentos sociais” em relação a um fenômeno presente historicamente: o das classes sociais e da luta de classe. Mais recentemente esta passou a receber críticas crescentes. Por exemplo, Andreia Galvão (2011, p. 121) afirma que:

[...] diferentemente de uma perspectiva que faz apologia da sociedade civil e dos movimentos sociais como polo de resistência ao Estado, como se este não mais se importasse com os sujeitos que se mobilizam e pudesse transformar a sociedade prescindindo da tomada do poder e como se esta estivesse definitivamente descartada, a concepção marxista nos permite olhar de maneira dialética para a relação Estado-sociedade civil. Com isso, pode-se discutir tanto os limites quanto o potencial transformador dos movimentos sociais, dependendo dos objetivos e formas de ação que colocam; discutir o que é uma luta sistêmica e antisistêmica, no interesse da ordem e contra a ordem [...] Isso porque a constituição

24 Santos, M. (2000, p.14). Por uma outra Globalização. [...] Estamos convencidos de que a mudança histórica em perspectiva provirá de um movimento de baixo para cima, tendo como atores principais os países subdesenvolvidos e não os países ricos; os deserdados e pobres e não os opulentos e outras classes obesas; o indivíduo liberado partícipe das novas massas e não o homem acorrentado;

dos movimentos é possibilitada ou dificultada pelos diferentes projetos políticos e concepções ideológicas das organizações que mediam a ação das classes dominadas; por suas deficiências organizativas[...]

Vive-se hoje uma tensão entre os movimentos sociais e o Governo. O debate sobre institucionalização dos movimentos, sua cooptação e autonomia tem se intensificado e ocupa espaço cada vez maior nos círculos acadêmicos.

O direito à moradia traz em seu bojo uma das necessidades humanas, a de pertencimento, vivenciada, por exemplo, nas relações de vizinhança. Um agrupamento humano que se desloca de um lugar, “prefere” manter-se unido no novo espaço. A relação de vizinhança mantida traz segurança objetiva (solidariedade nas dificuldades e enfrentamentos cotidianos) e subjetiva (afetividade, consolo, pertencimento). É nesse sentido que Santos refere-se a “espaços fechados”, o que, numa primeira leitura, pode levar a crer que a situação descrita estaria limitada a lugares fortificados, protegidos do inimigo exterior, atrás de muralhas, dos quais as cidades medievais são o melhor exemplo.

Para Castells *apud* Silva e Silva (1989, p. 16), a construção do entendimento do urbano não remete apenas a uma forma espacial, mas exprime também a organização social do processo de reprodução, a instância econômica dentro da estrutura social, em cujo processo se registra uma aceleração do ritmo da urbanização, em termos mundiais, com a concentração desse crescimento nas regiões ditas “subdesenvolvidas”, onde o aparecimento de grandes metrópoles se apresenta como nova forma urbana. Todavia, a relação entre classes e outros pertencimentos varia conforme o movimento considerado na análise, o tipo de luta e as reivindicações apresentadas – que não necessariamente remetem a questões de ordem material/econômica, mas também direitos políticos e reconhecimento de diferenças –

étnicas, de gênero, de orientação sexual etc., assim como mudanças culturais e ambientalismo. “Ainda que nem todas as reivindicações sejam de classe e nem todos os conflitos sejam anticapitalistas, essas reivindicações e conflitos podem se articular, de diferentes maneiras, com as reivindicações de classe” (GALVÃO, 2011, p. 121).

1.3 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NO GOVERNO LULA (2007 A 2010): ASCENSÃO DO PT NO GOVERNO DO BRASIL

Depois de concorrer às eleições para presidente da República em 1989, 1994, 1998, o candidato do PT saiu vitorioso em 2002. O centro da crítica à sua eleição incidiu sobre a ampliação das alianças – no caso, aliança com setores da burguesia e do grande capital, representada na “Carta ao Povo Brasileiro”²⁵ que “honraria a todos os compromissos”. Para muitos críticos, com tal posição, o PT e o candidato Lula estavam aderindo de vez ao modelo econômico neoliberal desempenhado por FHC (1995-2002) nos seus dois mandatos na presidência da República.

O historiador Lincoln Secco (2011, p. 199) escreve:

O PT não precisou romper com uma “ideologia marxista”, já que nunca teve uma. Mas o aggiornamento do PT era condição prévia para que Lula continuasse sua busca pela presidência. Ele não queria esbarrar de novo nos 30% de apoio eleitoral histórico do partido. Antes de buscar alianças à direita era preciso enquadrar definitivamente os quadros, domesticando os grupos de esquerda que não concordassem com a mudança.

Talvez aqui esteja a chave que explique as intervenções e imposições verticalizadas da direção do PT, em algumas direções regionais do partido, no sentido de bancar as alianças à direita, tendo em vista, segundo seus arquitetos principais, assegurar a eleição de

²⁵ Segundo Lúcio Almeida (2009, p.14), “Que alguns, indo diretamente a um dos pontos essenciais, chamam de “Carta aos Banqueiros”.

Lula da Silva. A partir da campanha de 2002, a oligarquia Sarney adere organicamente ao projeto petista.

Todavia, Secco (2011) e outro grande teórico, Singer (2012, p. 16), ao se referirem ao escândalo do chamando “mensalão”, não explicaram o papel central do senador oligarca, na época, presidente do Congresso Nacional, na defesa de Lula. Se antes da crise do referido escândalo, o oligarca e o ex-líder operário já eram amigos, a partir de então “tornaram-se irmãos siameses”. Veja a narrativa do arguto historiador (p. 227-230):

[...] Os escândalos de 2005 atingiram muito mais o PT do que o governo. A figura de Lula foi protegida para que ele não sofresse uma campanha de impeachment [...] Lula sobreviveu. A defesa de um projeto de poder dependia da figura pessoal dele e não mais do partido, acossado por denúncias [...] A hipótese do impeachment, cogitada pela oposição, foi abandonada por três motivos: 1. A correlação de forças organizadas nas ruas não favoreceu a oposição, como nas marchas de 1964 e as novas condições internacionais não indicavam respaldo norte americano para isso. O comparecimento dos trezentos mil ao PED²⁶ e a mobilização do MST, CUT e UNE provaram isso; 2. A direita não podia derrubar o presidente e ou seu vice, pois o custo institucional seria muito alto; 3. A queda dos índices eleitorais de Lula fez parecer que seria possível “sangrá-lo” até as eleições, como se disse à época [...]

Observe-se que, ao analisar a hipótese do impeachment, em nenhum momento faz-se alusão ao apoio do ex-presidente do senado brasileiro, José Sarney, que foi fundamental para que aquela casa não pautasse uma CPI²⁷ para investigar a maior crise já vivida pelo PT. Na verdade, em todo o livro, Secco não cita uma vez sequer o protagonismo de Sarney na aliança com o governo petista e defesa de Lula.

²⁶ Processo de Eleição Direta para escolha da direção do PT.

²⁷ Comissão Parlamentar de Inquérito.

Não se tem a pretensão de fazer aqui uma análise mais acurada do governo Lula, mas sim de investigar o mecanismo de participação dos movimentos sociais em uma política pública, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com recorte na habitação.

No governo Lula (2003-2010), um mecanismo de participação muito utilizado foi o de caráter institucional, o que já estava previsto na Constituição de 88. Cito-o: a criação dos conselhos de políticas públicas e as conferências – esse processo foi intenso.

Em artigo *Participação e mudança social no governo Lula*²⁸, o ex-ministro Dulci (2010, p. 136) explicita o mecanismo dessa participação da seguinte forma:

[...] Desde 2003, a democracia participativa passou a ser adotada também no âmbito federal. Decisões fundamentais para o país têm sido tomadas pelo governo Lula em diálogo direto e mediante ampla negociação com os movimentos sociais. Ações que estão mudando para melhorar a vida de dezenas de milhões de brasileiras e brasileiros foram concebidas e implementadas em parceria com as grandes organizações populares do país. Tanto políticas estruturais, nas diversas áreas, quanto às decisões conjunturais mais relevantes são submetidas à análise da sociedade civil por meio de canais de interlocução com o Estado – conferências, conselhos, ouvidorias, mesas de diálogo etc., que já constituem, na prática, um verdadeiro sistema nacional de democracia participativa.

Apesar do ufanismo de Dulci, a implementação de conselhos não foi uma prerrogativa do período Lula. Já era um mecanismo adotado como forma de comunicação ou participação da classe dominada desde a CF/88. Em 2001²⁹, numa entrevista para o Instituto Pólis, o ex-prefeito petista de Santo André/SP, Celso Daniel, afirmou:

28 Publicado do livro organizado por Sader, E.; Garcia, M. A. *Brasil: entre o Passado e o Futuro* (2010).

29 Na época, o presidente da República, era Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

É preciso avaliar também a postura do governo com relação aos conselhos. Dependendo da linguagem e da maneira como o governo toma decisões, ele pode desqualificar ou qualificar os espaços participativos. Ele pode assumir uma falsa postura neutra ou pode reafirmar os conselhos como parte do seu modelo de gestão participativa, isto é, pode manter os conselhos como uma espécie de apêndice da sua forma de governar, buscando aparentar uma abertura para a democracia, para a participação das pessoas, quando na prática as decisões fundamentais continuam sendo tomadas por outros canais e em outros espaços à margem dos conselhos, ou, por outro lado, pode incorporar os espaços dos conselhos como parte efetiva do seu processo de tomada de decisões sobre políticas públicas. Nesta última forma, o governo legitima os espaços de participação direta da comunidade e estimula de maneira muito clara a participação da comunidade e o fortalecimento dos próprios conselhos[...]

Esta declaração de Celso Daniel permite observar que tal mecanismo de participação já vinha sendo desenvolvido pelo país afora. E no governo Lula da Silva, com o aumento considerável da instalação de conselhos e realizações de conferências, construiu-se a falsa ideia de participação ou de uma democracia participativa. Todavia, o que não se observou com a mesma intensidade da instalação dos conselhos foi o uso de outros mecanismos de participação também garantidos na constituição de 88, como consultas públicas, plebiscitos, audiências públicas, *referendum* ou até mesmo a lei de iniciativa popular³⁰.

Fica evidenciado que o mecanismo de participação do governo “democrático- popular” de Lula da Silva concentrou-se na instalação dos conselhos de políticas públicas. Em levantamento descrito por Dulci (2010,p.146-159), foram aproximadamente 61 conselhos instalados e 64 as conferências realizadas, no período de 2003-2009. Observa-se que os conselhos do orçamento participativo (uma proposta iniciada no governo petista de Porto Alegre), tão propalado por vários anos perdeu sua força. No dizer de Safatle (2011, p. 28):

30 CF/88 – Cap. IV – Dos direitos políticos. Art. 14. “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]: I - Plebiscito; II - Refendo; III - Iniciativa Popular [...]”

[...] o que o governo do PT aprendeu nestes 8 anos foi como operar com as imperfeições e os limites do presidencialismo de coalizão que bloqueia a política brasileira. Na verdade, ele se acomodou muito bem a tais imperfeições que, em “novilíngua”, chamamos de governabilidade [...]

Não se pode deixar de considerar é que a instalação de conselhos e a realização de conferências para discutir e deliberar sobre a políticas públicas são mecanismos importantes, mas não únicos, e que representariam seu avanço se a autonomia dos movimentos sociais, frente às políticas de governo, fosse preservada. É o que afirma Pochmann (2010, p. 124):

[...] O Brasil tem operado parte importante das políticas públicas por meio de conselhos de participação popular, com a realização de conferências [...] Sabe-se que existe um enorme distanciamento entre a maior parte da população e os executores do destino do país, consagrada pela herança recebida pela sociedade advinda dos regimes autoritários. A saída participativa precisa ser inovada para ser capaz de aprofundar as relações entre a sociedade e o governo, entre o Estado e o mercado, revitalizando a democracia no país [...]

A citação explícita ainda mais que apenas a constituição de conselhos e realização de conferências não são suficientes para garantir a participação popular, ativa, engajada e autônoma. “Se o objetivo é alterar a realidade rumo ao novo patamar civilizatório, cabe ainda a revitalização das formas de participação popular no sistema do poder político” (POCHMANN, 2010, p.124). No entanto, caberia, posteriormente, um levantamento mais acurado, a fim de identificar quais foram os resultados das diversas conferências realizadas pelo governo e identificar se as deliberações aprovadas nesses fóruns se efetivaram em políticas públicas concretas. Mas não é este o objeto desta pesquisa.

A ascensão do PT ao governo federal despertou grandes esperanças: com Lula da Silva, oriundo das camadas populares e do movimento operário e sindical, os movimentos sociais passariam a ter vez e voz. Passadas as duas gestões de Lula, ficou claro que, na disputa de hegemonia, quem saiu vencedor foi o grande capital, criticado pelo partido já na sua criação. Em estudo sobre *Os sentidos do lulismo*, Singer³¹ (2012, p. 15-16) diz:

[...] Em suma, foi em 2006 que ocorreu o duplo deslocamento de classe que caracteriza o realinhamento brasileiro e estabeleceu a separação política entre ricos e pobres, a qual tem força suficiente para durar muito tempo. O lulismo, que emerge junto com o realinhamento, é, do meu ponto de vista, o encontro de uma liderança, a de Lula, com uma fração de classe, o subproletariado, por meio do programa cujos pontos principais foram delineados entre 2003 e 2005: combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se concentra no Norte e Nordeste do país, sem confrontar os interesses do capital [...] Foram as opções práticas do primeiro mandato, as quais precederam a crise do “mensalão” (2005) e com ela conviveram, mais do que qualquer programa explícito, que cristalizaram o realinhamento e fizeram surgir o lulismo [...]

As análises sobre a desconfiguração do petismo e do governo de Lula da Silva (2003-2010) aumentaram incessantemente. Safatle (2012, p.13) intensifica sua crítica ao dizer que:

[...] A despeito de sua capacidade de colocar a questão social, enfim, no centro do embate político e de compreender o necessário caráter indutor do Estado no nosso desenvolvimento socioeconômico, o governo Lula, será lembrado, no plano político, por sua incapacidade de sair dos impasses do nosso presidencialismo de

31 André Singer foi porta-voz e secretário de imprensa do governo Lula (2003-2007). Lançou em 2011, o livro *Os sentidos do lulismo: pacto conservador reformismo fraco*.

coalizão. Como se a governabilidade justificasse a acomodação final da esquerda nacional a uma semidemocracia imobilista, de baixa participação popular direta e com eleições em que só se ganha mobilizando, de maneira espúria, a força financeira com seus corruptores de sempre [...].

Tal assertiva reforça a concepção de um mecanismo de participação limitada que se assemelha àquele que Poulantzas (2000) denominou, na década de 70, de estatismo autoritário (Ibidem, p. 245)³². Segundo o autor, haveria um crescente processo de cooptação de lideranças e de organizações dos movimentos sociais, inibindo, com isso, uma participação ativa, livre e engajada. Todavia, em se tratando do modelo de participação no governo Lula, houve também um intenso processo de cooptação dos movimentos sociais via políticas públicas compensatórias³³ e não estruturais, caracterizando-o como uma participação limitada e institucionalizada, sendo que a participação popular e de base, com respeito à autonomia dos movimentos sociais, foi atropelada.

Isso fica explicitado também na reflexão de Maricato (2011, p. 92):

[...] com exceção do Movimento Sem Terra (MST), essas mudanças pelas quais passamos não estão na ordem do dia dos movimentos sociais e dos milhares de pontos que compõem esse universo

32 Para Poulantzas (2000, p. 245), o estatismo autoritário corresponde a consideráveis transformações da democracia. Essas transformações se resumem na completa exclusão das massas dos centros de decisão política, a separação e a distância acentuada dos aparelhos de Estado e dos cidadãos. No momento mesmo em que o Estado invade, no entanto, o conjunto da vida social, o centralismo de Estado atinge um grau inigualado, as tentativas de arregimentação progressiva das massas através de tentativas de “participação”, em suma o autoritarismo dos mecanismos políticos. Este autoritarismo diz respeito apenas à administração burocrática e, além dela, ao conjunto dos aparelhos de Estado, e também não reside simplesmente num aumento da repressão física organizada ou numa crescente manipulação ideológica. Ele se afirma com o estabelecimento de novas técnicas de poder, com o ordenamento de uma série de práticas, de canais, de suportes que visam criar uma nova materialidade do corpo social sobre o qual o poder se exerce. Materialidade que difere consideravelmente daquela do corpo político nacional-popular de indivíduos-cidadãos livres e iguais diante da lei, daquela de uma dissociação institucionalizada entre o público e o privado, fundamento da democracia representativa tradicional.

33 Ver Maria Ozanira da Silva e Silva (Coord.). *O Bolsa família: enfretamento à pobreza no Maranhão e Piauí*. São Paulo: Cortez, 2008.

participativo. Apesar de todas as dificuldades, o MST permanece na ofensiva, cuida de renovação de quadros e lideranças, discute democraticamente seus passos. Acima de tudo, conserva-se independente, ainda que parcialmente apoiado por recursos públicos e doações internacionais. Seu alimento são as ações prioritárias de formação política e educação. Ele dá importância à informação enquanto estratégia essencial para sua organização. Observá-lo nos ajuda a perceber a existência de grandes diferenças entre os processos participativos e entre os grandes movimentos sociais no Brasil [...].

Mais adiante Maricato (p.93) afirma:

[...] os processos sobre identidade, compreensão científica e ideológica do mundo foram relegados ao esquecimento. Ocorre uma atração muito forte pelo espaço institucional ou pela institucionalização de práticas participativas, como se isso constituísse um fim em si. Esse processo de institucionalização das lutas dos movimentos sociais tem sido evidente no período Lula. Parece que tudo agora só se resolve ocupando cargo na máquina pública, as lutas organizadas e de bases têm ficado de lado [...]

Concordamos com a análise de Maricato e Reis (2007, p. 15), considerando que, no caso brasileiro, a cooptação a partir das instâncias centrais de governo – um dos elementos nucleares da estrutura de poder, submetendo as áreas periféricas ou decadentes, mais afeitas à dominação patrimonialista³⁴, em contraponto a uma área dinâmica, baseada em eixos de representação contratual – é cada vez mais presente.

É evidente que não se pode desconhecer a força organizada e disciplinada do PT, partido hegemônico na coalizão governamental. Porém, ainda recorrendo à análise de Maricato:

34 Ver Cabral (1996, p. 3) [...] um dos elementos primordiais para a manutenção do domínio oligárquico é a utilização patrimonial do Estado, ou seja, o uso da máquina pública em benefício particular, privado [...].

Algum controle social sobre o estado constitui uma experiência fundamental para o aprendizado dos movimentos, assim como também é importante ampliar as conquistas por demandas sociais. Ao contrário do que pensam muitos intelectuais que veem nisso um desprezível reformismo³⁵, claro, que não deixa de ser, mas as conquistas de reivindicações concretas imediatas são alimento essencial para qualquer movimento reivindicatório de massas. Mas é preciso entender o Estado em sua complexidade, especialmente numa sociedade como a nossa, patrimonialista e desigual. Seu poder de cooptação, e mesmo de corrupção, parece imenso. O rumo tomado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em anos recentes, quase restrita à prática eleitoral e institucional comprova isso. Para a elite brasileira, não sendo possível a cooptação, anulação de outro e qualquer conflito que envolva classes dominadas tem sido alternativa [...].

Maricato assume a defesa da importância da participação para um mínimo de conquista dos de baixo. No entanto, há de se considerar que a participação popular ou a democracia participativa, em uma formação social capitalista, encontra seus limites. Portanto, é fundamental não perder de vista o tipo de sociedade à qual esta participação se refere.

Outros aspectos sobre o exercício da participação devem ser pensados, como, por exemplo, a discussão da qualidade dessa participação. Isso procede pelo seguinte fato: se se passa a discutir a participação enquanto poder decisório, é preciso identificar qual mecanismo essa classe tem para interferir em determinada política pública que se está estudando. Daí se faz necessário investigar quais são os mecanismos institucionais que aquela política pública tem para garantir tal participação. Outra questão importante a ser discutida, além dos mecanismos de participação, refere-se ao poder que a classe “participante” possui.

35 Ver Singer (2012).

De acordo com Silva (2011), é importante indagar-se sobre quais seriam os limites estruturais, no que tange ao Estado, e os referentes à participação política da classe popular. Isso se justifica pela seguinte razão: ao ser institucionalizado um mecanismo de participação – conselhos das políticas públicas, programas que contam com conselhos –, e este esteja subordinado a uma secretaria, esta dependência já se constitui um limite estrutural; sem falar que o próprio caráter do Estado é também um limite.

Isso quer dizer que o Estado é o principal centro de organização do poder político da classe dominante. Segundo Saes (1998, p.75), o estado Burguês – ou capitalista – tem um duplo papel de desorganizador das classes trabalhadoras e de organizador da classe dominante:

[...] Tendo relações capitalistas de produção (exploração do trabalho processado sob forma de compra e venda da força de trabalho) como base, o Estado burguês, pela própria natureza das suas instituições (cujo caráter político de classes está sistematicamente oculto), desorganiza politicamente as classes trabalhadoras na medida em que desempenha a dupla função (“isolar, unindo” ou “unir, isolando”), a que se refere Poulantzas: a) converter os agentes da produção distribuídos em classes em sujeitos jurídico-políticos, ou seja, atomizar as classes, convertendo os indivíduos em cidadãos; b) representar a unidade dos indivíduos por ele isolados num corpo político, o povo-nação, ou seja, representar a unidade de um isolamento que é o seu próprio efeito [...].

1.4 A CIDADE COMO UM ESPAÇO DE DOMINAÇÃO E LUTAS

Existem inúmeras diferenças entre os 5.570 municípios brasileiros³⁶, fundamentalmente quando observamos as suas dimensões populacionais, as áreas geográficas, as configurações econômicas, políticas, culturais e sociais, o que Milton Santos conceituou como território, para além da ideia de espaço geográfico, da seguinte forma:

³⁶ No Maranhão, são 217 municípios.

[...] não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (2002, p. 10).

O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos; mas é também um dado simbólico. A linguagem faz parte desse mundo de símbolos e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não podemos falar de territorialidade (SANTOS, 1998, p.61).

Os últimos anos do século XX, de acordo com Santos (2000), testemunharam grandes mudanças no planeta. De certo modo, o mundo unificou-se em virtude das novas condições técnicas, bases sólidas para uma ação humana mundializada. Entretanto, observa Santos, o que se impõe à maior parte da humanidade é uma globalização perversa. Vê-se a tirania do dinheiro e da informação, fornecendo as bases do sistema ideológico que legitima as ações mais características de nossa época e, ao mesmo tempo, buscam conformar, segundo um novo ethos, as relações sociais e interpessoais, influenciando o caráter das pessoas. Ocorre um desvirtuamento quanto à noção de bem público e de solidariedade, sendo emblemática a redução das próprias políticas sociais do Estado, a ampliação da pobreza e os crescentes agravos à soberania, enquanto se amplia o papel político das empresas na regulação da vida em sociedade.

O palco onde se verifica e se refletem essas dinâmicas é o local onde as pessoas estão, onde vivem, sobretudo nas grandes cidades. Somos, cada vez mais, um planeta urbano. Em nove metrópoles brasileiras moram 50 milhões de pessoas, ou seja, mais do que a população de muitos países (MARICATO, 1996).

Tem-se notado que o processo de imbricação campo-cidade se acelerou nestes últimos tempos. E como mais uma vez diz Santos (1993), o poder público é chamado, nos últimos trinta anos, a exercer um papel extremamente ativo na produção da cidade. Seguindo o movimento geral do sistema capitalista, que consagra concentrações e centralizações, a cidade do capital concorrencial cede lugar à cidade do capital monopolista ou oligopolista. Esta é, cada vez mais, a situação das cidades atuais.

O próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez. Estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades. Não resolve o problema da habitação, que empurra a maioria para as periferias e empobrece ainda mais os mais pobres. Estes são forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caros bens de um consumo indispensável, além de serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer. Para Davis (2006, p. 14), noventa e cinco por cento deste aumento final da humanidade ocorrerá nas áreas urbanas dos países “em desenvolvimento”, cuja população dobrará para quase 4 bilhões de pessoas na próxima geração. A população urbana conjunta da China, da Índia e do Brasil já é quase igual à da Europa e da América do Norte.

Além disso, a escala e a velocidade da urbanização do Terceiro Mundo amesquinham completamente a Europa vitoriana. Londres, em 1910, era sete vezes maior do que em 1800, mas Dacca (Bangladesh), Kinshasa (Congo) e Lagos (Nigéria), hoje, são aproximadamente quarenta vezes maiores do que eram em 1950. E a China, que se urbaniza “numa velocidade sem precedentes na história humana”, somou mais moradores urbanos na década de 1980 do que a Europa inteira (incluindo a Rússia) em todo o século XIX. Todos esses argumentos e análises de Davis e Santos sobre as populações são para ratificar que somos hoje um planeta urbano.

Também é notório que os territórios e as cidades são espaços de relações sociais, de construção da sociabilidade, de convivência, de lutas, de interação e de pertencimento dos indivíduos, famílias e grupos sociais, de expectativas, sonhos e frustrações. São também espaços de disputas, de lutas, contradições e conflitos, expressando os significados atribuídos pelo diferentes sujeitos. Nesse sentido, os territórios são espaços políticos privilegiados. Os territórios são também o terreno das políticas públicas, onde se expressam as manifestações da questão social, revelam a situação social em que se encontram os diferentes grupos sociais. Pode-se dizer que é nesses espaços que as lutas de classe se apresentam com mais plenitude. Sob a égide do capital, este processo reforça a segregação, desigualdade, preconceitos e pobreza existentes.

Castells (1983, p. 45) observa que:

[...] a urbanização ligada à primeira revolução industrial e inserida no desenvolvimento da produção capitalista, é um processo da organização do espaço, que está ligada sobre dois fatores fundamentais: 1) A decomposição prévia das estruturas sociais agrárias e a emigração da população para centros urbanos já existentes (esse fenômeno é perceptível cada vez mais nas cidades hoje), fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização; 2) A passagem de uma economia doméstica para uma economia de manufatura, e depois para uma economia de fábrica o que quer dizer, ao mesmo tempo concentração de mão-de-obra, criação de um mercado e constituição de um meio industrial [...].

Santos (2008, p. 129) demonstrou que, entre 1940 e 1980, ocorreu uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Neste período, a população ativa agrícola aumenta de 0,0016%, ou seja, praticamente nada, passando de 13,087 milhões para 13,089 milhões. O processo de urbanização conhece uma aceleração e ganha um novo patamar, consolidado na década de 1990. Observa também (2008, p. 130) que a complexa organização territorial

e urbana do Brasil guarda profundas diferenças entre suas regiões. Já na década de 1980, é a região Sudeste (estados de SP, RJ, MG, ES) a mais urbanizada, com um índice de 82,79%. A menos urbanizada é a região nordeste (BA, CE, MA, PI, AL, PE, PB, SE, RN), com 50,44% de urbanos, quando a taxa de urbanização do Brasil era de 65,57%. Essas desigualdades são permanentes, embora diversas, segundo os períodos, conforme o quadro abaixo, mas presentes até hoje:

Tabela 1: Taxas Regionais de Urbanização

	1940	1960	1980
Norte	27,75	37,80	51,69
Nordeste	23,42	34,24	50,44
Sul	27,73	37,58	62,41

Fonte: *Apud Santos (2008 p.131)*.

De acordo com os dados, na década de 40, as taxas regionais eram baixas, apresentando pouca diferença entre as regiões, o que muda significativamente na década de 60, apontando a região sudeste mais modernizada, com importantes avanços no processo de urbanização. Já em 1980, todos os índices aumentam e o sudeste mantém sua predominância.

Santos (2008, p. 131) indica que a diferença entre as taxas de urbanização das várias regiões está intimamente ligada à forma como, nelas, a divisão do trabalho se deu, ou seja, pela maneira diferente como foram afetadas pela divisão interregional do trabalho. Nesse sentido, a situação anterior de cada região tem um peso sobre os processos recentes. Algumas áreas eram de antigo povoamento, servidas por infraestruturas antigas, representativas de necessidades do passado e não respondendo, assim, às vocações posteriores. Pode-se notar que, no nordeste, ainda hoje, existe uma estrutura fundiária desde cedo hostil a

uma maior distribuição de renda, a um maior consumo e a uma maior terciarização, o que ajuda a manter na pobreza milhões de pessoas e impede uma urbanização mais expressiva. Por isso, a introdução de inovações materiais e sociais iria encontrar grande resistência de um passado cristalizado na sociedade e no espaço, atrasando o processo de desenvolvimento e urbanização da região.

A partir dos anos 1960 e, sobretudo na década de 70, as mudanças são não apenas quantitativas, mas também qualitativas. A urbanização ganha um novo conteúdo e uma nova dinâmica, graças aos processos de modernização que o país conhece e que explicam a nova situação.

Harvey (2010, p. 68), ao estudar o pós-modernismo na cidade, afirma:

[...] no campo da arquitetura e do projeto urbano, considera o pós-modernismo no sentido amplo como uma ruptura com a ideia modernista de que o planejamento e desenvolvimento devem concentrar-se em planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes, sustentados por uma arquitetura absolutamente despojada (as superfícies “funcionalistas” austeras do modernismo de “estilo internacional”)[...] Como é impossível comandar a metrópole exceto aos pedaços, o projeto urbano (e observa-se que os pós-modernistas antes projetam do que planejam)³⁷, deseja somente ser sensível às tradições vernáculas, às histórias locais, aos desejos, necessidades e fantasias particulares, gerando grandes formas arquitetônicas especializadas, e até altamente sob medida, que podem variar dos espaços íntimos e personalizados ao esplendor do espetáculo, passando pela monumentalidade tradicional [...].

³⁷ Isso foi o que aconteceu no projeto PAC Rio Anil. Faltou planejamento.

O que se verifica em Harvey (2010) é que os pós-modernistas se afastam de modo radical das concepções modernistas sobre como considerar o espaço. Enquanto estes olham o espaço como algo a ser moldado para propósitos sociais e, portanto, sempre condicionado à construção de um projeto social, os pós-modernistas o olham como coisa independente e autônoma a ser moldada segundo objetivos e princípios estéticos que não têm necessariamente alguma relação com qualquer objetivo social abrangente.

Atenta à segregação espacial e social, Caldeira (2000), na perspectiva de compreender o padrão de estruturação da vida pública nas cidades, explicita as várias visões criminalizadoras e moralizadoras sobre a pobreza, aponta que a culpa por tudo o que acontece, nessas visões, é atribuída à população pobre e não à ausência de política de Estado, mesmo que no interior da ordem burguesa. A segregação social no espaço urbano, a partir dos anos 1980, tem gerado espaços privatizados, erguido muros e desenvolvido tecnologia de segurança, impedindo a circulação e a interação em áreas comuns. Ampliam-se o que Caldeira chamou de “enclaves fortificados”, justificados pelo medo do crime e da violência.

1.5 BAIRRO DA LIBERDADE: CARACTERIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO - BAIRRO NEGRO E QUILOMBOLA

Situado no centro histórico e comercial de São Luís, o bairro da Liberdade é vizinho do bairro da Camboa (chamado antigamente de Areal). Limita-se ao norte com o Rio Anil e ao sul com o bairro do Monte Castelo, a leste com o bairro da Camboa e a oeste com a margem esquerda do mesmo Rio Anil, e

está ao lado do segundo maior sistema de televisão do estado, a TV Difusora, retransmissora do SBT. Em pesquisa realizada por Flávio Pereira da Silva (2005, p. 91), ele relata que:

[...] A formação do bairro da Camboa está intimamente ligada ao surgimento do bairro vizinho denominado de Liberdade. Esse bairro tem seus primórdios ligados à implantação do matadouro modelo nas proximidades do Rio Anil e da Estrada de Ferro (a partir de 1920). O matadouro foi criado em conjunto com o mercado modelo, por meio da lei 26 de 05 de janeiro de 1918 [...] Este matadouro funcionou até 1937 quando o contrato vigente até aquele momento é rescindido devido à precariedade em que se encontrava este estabelecimento [...].

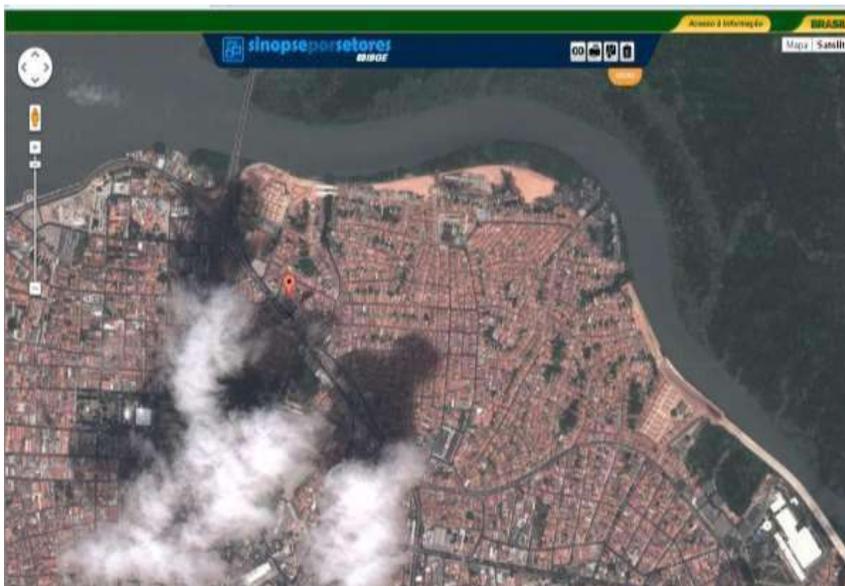
Foi a partir da construção do Matadouro Modelo de São Luís, em 1918, que se originou a formação do bairro da Liberdade, que, aliás, recebeu o nome de Matadouro. A mudança para Liberdade ocorreu em 1967, na gestão do prefeito Cafeteira.

De acordo com dados do IBGE (2010), que utilizou o setor censitário para contar a população (visto que a cidade de São Luís não tem uma lei de bairros que permita o censo por rua ou bairro)³⁸, a área levantada para esta pesquisa inicia-se na Camboa (embaixo da Ponte Bandeira Tribuzi), passando pela Liberdade, indo até a Fé em Deus (Hospital Sarah). Essas áreas possuem 30.833 habitantes³⁹.

38 Somente os municípios de TIMON/MA e Matões/MA têm a lei de bairros aprovada pela Câmara Municipal. Por isso, o censo é organizado por rua e bairros e não por setor censitário, como em São Luís.

39 Fonte: IBGE

Figura 1 - Área dos bairros Camboa, Liberdade, Fé em Deus, Alemanha, situada à margem esquerda do Rio Anil e à direita da Estrada da Vitória (até as proximidades do Hospital Sarah Kubitschek, em São Luís/MA).



Fonte: IBGE – Sinopse do Censo 2010.

A Liberdade caracteriza-se pela concentração de uma população remanescente de quilombo⁴⁰. Apresenta-se como um bairro negro, o que coexiste com a percepção de que se trata de uma comunidade quilombola ou um quilombo urbano, tendo muitos oriundos principalmente do município de Alcântara/MA e de outras regiões da baixada ocidental maranhense. Segundo Almeida (2011, p. 42):

[...] Uma das maiores dificuldades enfrentadas no decorrer dos trabalhos de pesquisa do Projeto Vida de Negro⁴¹ concerne à

40 Ver Almeida (2006) “grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória própria, dotados de relações territoriais específicas”.

41 Segundo Almeida (2001, p.34), o Projeto Vida de Negro iniciou suas atividades em abril de 1988, no âmbito da Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (SMDDH) e do Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), com o propósito de proceder ao levantamento das denominadas “comunidades negras rurais”. A mobilização em torno deste propósito começou em agosto de 1986, quando foi realizado o I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão, em São Luís, tendo como tema central “O negro e a Constituição Brasileira”. Tratava-se de uma mobilização já vinculada às discussões que marcaram a Assembleia Constituinte.

autoevidência que envolve o significado de quilombo. No estado atual de conhecimento se percebe os quilombolas menos como conceito, sociologicamente construído, do que através de uma definição jurídico-formal historicamente cristalizada [...] Está-se diante de um ato dissimulado de imposição, que precisa ser colocado em dúvida e classificado como arbitrário para que se possam alcançar as novas dimensões dos significados atuais de quilombo e de seus instrumentais interpretativos [...] Exatamente um século e cinco meses após a abolição formal da escravidão a figura do quilombo é reintroduzida no repertório das disposições legais. A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, consoante o Art. 68 do Ato das disposições transitórias, asseverava o seguinte: “Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos [...]”.

Na maioria das vezes, bairros periféricos das grandes cidades são formados a partir da migração. Expulsos de seu meio, as famílias do interior migram para a capital e acabam por se instalar em terrenos periféricos, desocupados, muitas vezes alagadiços, beira de rio. É o caso de muitos dos moradores palafitados que foram deslocados de seus territórios, no caso de Alcântara, muito em função do conflito com o Centro de Lançamento de Foguetes (CLA). Parte deles, vitimados por esse deslocamento, é obrigada a vir para a cidade, no caso São Luís, e passam a morar de forma precária nos bairros da periferia⁴², como Camboa, Liberdade etc. Com dificuldades de pagar pelo solo urbano, sujeitam-se a ocupar espaços degradados. Dessa forma, constrói-se a cidade “ilegal”, no dizer de Maricato (1996). Duas razões desta ilegalidade são a baixa capacidade de renda de uma grande parcela

42 Ver monografia da UFMA, de Ana Lúcia Duarte Silva (1997, p.32) *De Matadouro a Liberdade: formação histórico-cultural de um bairro de São Luís*: “e foi na gestão do prefeito Antônio Costa Rodrigues, em parceria com o governador Sebastião Archer (1946-1951) que loteou algumas áreas próximas ao Matadouro e logo em seguida começaram a ocupar exatamente aquelas áreas em que as pessoas haviam recebido e abandonado seus lotes, para logo em seguida formar uma grande área de ocupação”. E dissertação da UFMA, de Flávio Pereira da Silva (2005). *A comunidade dos pretos do Castelo*.

da população urbana, como também a reduzida oferta de terras para esta população que não pode pagar. Assim é constituído o bairro da Liberdade, formado por indivíduos de baixa renda que passaram a abrigar ou ocupar empregos de pouca ou nenhuma qualificação, sem carteira de trabalho assinada, os conhecidos, como informais e com baixos salários, representados pelas empregadas domésticas, pedreiros, pescadores, porteiros, vigias. O que Braga (2012, p.19) denomina de precariado:

[...] Em suma, identificamos o precariado como a fração mais mal paga e explorada do proletariado urbano e dos trabalhadores agrícolas, excluídos a população pauperizada e o lumpemproletariado, por considerá-la própria à reprodução do capitalismo periférico [...].

Tal conceituação adotada por Braga (2012) observa-se na composição da mão de obra no bairro da Liberdade. Constatou-se através de entrevistas formais realizadas, inclusive em contatos informais envolvidos na comunidade da Liberdade, que a formação do bairro data de 1950 (SILVA, 1997, p. 31). Para a maioria dos moradores mais antigos, que foram testemunhas da formação do bairro, o processo de ocupação se deu inicialmente em sítios, quintas e vacarias, após a rescisão de contrato com a Companhia Matadouro Modelo. A partir daí, o município passou a controlar o Matadouro e as terras próximas. Para alguns moradores, nesse momento começa o processo de invasão, que resultou na consolidação do bairro da Liberdade.

1.6 O PAC E O TEMA DA CULTURA

O bairro da Liberdade também se apresenta como um território de grande significado para a cultura popular da cidade. É marcado por grupos, brincadeiras folclóricas, associações culturais. São mais de 80 organizações com seus traços e singularidades culturais, com seus

ritos e ritmos: bumba-meu-boi, tambor de crioula, quadrilha, grupo afro, cacuriá, capoeira, blocos tradicionais, escola de samba, movimento hip-hop, festa do divino, etc., que, aliás, expressam o papel que a população quilombola tem no lugar. Também existem diversas organizações ligadas a movimentos sociais: associação dos moradores, movimentos de favelados e palafitados, Centro Cultural, clubes de mães, clubes de jovens.

Na ida a campo, observou-se que o projeto PAC não provocou o debate da questão cultural na área, tema que, segundo o Manual de Instruções – Projetos Prioritários de Investimento (PPI) – para intervenções em favelas, está incluído nas diretrizes sobre o qual deverá ser observado o seguinte: “compatibilidade do projeto com as características regionais, locais, climáticas e culturais da área”. Eis um depoimento do militante cultural da Liberdade:

[...] Há dois anos atrás, na verdade em 2009 [...], um dos nossos focos, no mês da consciência negra, era o projeto PAC Rio Anil e a Cultura. Fizemos, em 2009, uma mesa redonda, mas não tivemos nenhum representante do projeto PAC Rio Anil; mandamos convite oficializando o evento para SECID (Secretaria de Estado das Cidades), onde a comunidade estava presente e o representante do PAC não estava; em 2010, fizemos uma outra mesa redonda, chamando o PAC pra discutir justamente a proposta cultural das comunidades em que o projeto está envolvido; novamente tivemos o descaso do projeto PAC Rio Anil. Em 2011, no mês da consciência negra, fizemos uma mesa redonda chamada: PAC Rio Anil – onde está a cultura. O projeto nunca sentou para discutir com as agremiações culturais da comunidade; o projeto nunca trouxe uma proposta para a cultura local, ou sequer manifestou interesse na cultura dessas comunidades. O descaso é tão grande com a cultura [...] O PAC não tem interesse na cultura das comunidades, de fortalecer essa cultura [...]⁴³

43 Entrevista concedida em 16/04/12, por Álvaro José dos Santos (conhecido com Neto de Nanã), Ativista Cultural e Coordenador do Bloco Afro Neto de Nanã.

[...] essa questão do cultural não está dentro da Secretaria das Cidades, não está dentro desse contrato. Portanto, tem que haver uma interrelação com as outras secretarias, e não tem. Eu acho que era mais fácil no governo anterior (Jackson Lago), porque você tinha a esposa do governador, que tomava frente; lógico que a esposa do governador (Clay Lago) tomava a frente, aí todas as secretarias vinham; era mais fácil de você envolver as secretarias, ou, nesse caso teria, sei lá! Tinha que ter um decreto, alguém teria que tomar frente disso⁴⁴.

[...] A minha participação foi pela dificuldade, pois, às vezes, as pessoas têm dificuldade de se reunir. Então, quando se marcava uma reunião [...], dizia-se que o Jackson tinha “designado” que eu ficasse na coordenação [do projeto PAC Rio Anil, que funcionava na sala do palácio do governo]. Por quê? Porque era mais fácil, porque quando se dizia: “a ordem vem lá do governador”, era mais fácil, e todo mundo ia para a reunião. A gente reunia com todos os atores, os responsáveis pela construtora, quem estava trabalhando com as pessoas.⁴⁵

A implantação do Projeto PAC Rio Anil insere-se em um período de refluxo das lutas populares, especialmente no Maranhão.

São múltiplos os determinantes deste refluxo. Um deles é o impacto das políticas sociais do governo Lula sobre amplos contingentes, que autores chamam de subproletariado (SINGER, 2012). Ocorreu uma significativa mudança ideológica na medida em que esses contingentes assumiram uma posição anti-neoliberal, pois eram a favor de que o Estado interviesse para resolver os imensos problemas materiais que viviam; e ao mesmo tempo, expressavam uma rejeição às lutas populares organizadas. Também cabe aqui ressaltar que esse

44 Entrevista concedida em 18/07/2012, por Arthur Boueres, coordenador da unidade executora local do projeto PAC Rio Anil (UEL) da Secretaria de Estado das Cidades.

45 Entrevista concedida em 28/07/2012, por Clay Lago, viúva do governador Jackson Lago.

mesmo momento da história é palco de derrotas de diversas lutas populares, tanto rurais como urbanas. Diferente do período quando do Projeto PROMORAR, na década de 80, em que o contexto político era favorável às lutas dos movimentos sociais.

Tal período ficou conhecido como a década perdida, do ponto de vista econômico; todavia, muito forte para as mobilizações políticas. Viviam-se o tempo da luta pelo fim da ditadura-militar, com mobilizações intensas pela redemocratização do Brasil.

1.7 DESCRIÇÃO DOS MOVIMENTOS DE LUTAS NO MARANHÃO (1990-2000)

Os movimentos sociais são divididos em organizações populares, compostos de associações de moradores, clube de mães, grupo de jovens, etc., em sindicatos e partidos políticos (Santos, 1989, p. 15). As organizações populares possuem geralmente um caráter espontaneísta e emergem, em sua maioria, a partir de problemas locais vivenciados pela comunidade, ou seja, a partir de problemas sentidos coletivamente, tais como: água, saneamento básico, educação, habitação, luz, pavimentação etc. Estes grupos desenvolvem suas lutas por meio de passeatas, participação em conselhos, reuniões, abaixo-assinados e, às vezes, com ações mais contundentes, e ocupações de terrenos e prédios públicos ou privados.

As organizações populares podem se estruturar em dois modelos: o formal e o comunitário. No modelo formal, verifica-se o processo de institucionalização, ou seja, registrado em cartório e com estatuto⁴⁶ publicado no Diário Oficial; com isso, a organização passa a possuir uma vida jurídica. Neste modelo, reforçado pelo Estado, ocorre geralmente uma concentração de poder e, mais facilmente, o clientelismo, a manipulação e a cooptação.

46 No estatuto constam os objetivos, a finalidade, o quadro de diretor e conselho fiscal

Nesse sentido, entende-se que todos os movimentos sociais são, em geral, de setores das classes populares. A sociedade civil exprime seus interesses, suas lutas, por participação nas decisões políticas, por maior peso na correlação de forças políticas. Além disso, quer sejam organizações formais ou comunitárias – sindicatos, uniões de moradores, etc. –, quer manifestações na cidade ou no campo, no urbano ou no rural, o inimigo é um só: a expropriação e a exploração do capital. E é frente a essa situação que a sociedade leva suas lutas de encontro ao órgão que publicamente é responsável pelo atendimento aos direitos da coletividade: o poder público.

Como já afirmou Saes, o Estado, enquanto um aparelho da classe dominante, no caso da burguesia, muitas vezes se apropria do discurso dos dominados e o desenvolve como seu por meio de políticas sociais compensatórias. As conquistas são mínimas, mas mesmo que parciais, os ganhos obtidos por meio das lutas deflagradas compõem os direitos adquiridos pelos cidadãos, que devem manter-se organizados como forma estratégica para a garantia de direitos e obtenção na qualidade dos serviços oferecidos.

Observou-se que, no bairro da Liberdade, há uma tradição de lutas. Por exemplo, desde a década de 80 foram muitos embates para erradicar as palafitas, como bem narra Basílio Durans (2009):⁴⁷

[...] Eu estava no centro da cidade (fora do bairro), aí disseram: olha, está havendo uma derruba lá na Vila Burnett, eu saí de lá pra cá correndo. Assim, eu cheguei, era cheio de polícia, muita polícia, era muita polícia que parecia ser um campo de guerra. Aí eu

47 Entrevista concedida em outubro de 2009. Basílio Durans nasceu no município de Pinheiro/MA (região da baixada maranhense), nos anos 60, chegou a São Luís para morar no bairro da Liberdade, é morador antigo do bairro e com uma ativa militância. Em 1984 foi o primeiro presidente da associação dos moradores palafitados do bairro da Floresta, um importante líder que participou ativamente do projeto PROMORAR na década de 80 e várias outras lutas no bairro. Nos anos 81 e 82 participou do movimento dos palafitados e do movimento de defesa dos favelados e palafitados em 83. Depois se tornou um pequeno comerciante. Atualmente tem um depósito de material de construção na Rua Mario Andreazza. Participa do tambor de crioula e bumba-boi da Fé em Deus.

cheguei e fui entrando e perguntei: eu disse: vem cá, porque está acontecendo isso? Aí o policial disse: tu é o quê daqui? Eu disse: eu sou o presidente da associação (Associação de Palafitados do bairro da Floresta). Aí ele disse: é tu que a gente está querendo agarrar. Aí me prenderam naquela hora e me botaram de cara pra cima. O sol das 10 horas muito quente, aquelas armas tudo em cima de mim, e se encontravam de lado, assim, Aldionor Salgado, Haroldo Saboia, Dr. Heluy, a esposa dele, Helena Heluy, e nesse dia também estava preso o padre, as freiras, e algumas senhoras perderam criança, tiveram aborto naquela hora, então, foi um coisa muito temida, muito triste. Você via panela de feijão no chão que metia pena e que a gente nem podia aproveitar para comer. Mas, foi um negócio muito triste neste dia. Estava o pessoal da Cáritas. Eu me lembro mais desse pessoal, estava o grupo todo ajudando a gente[...] E me botou de cara para o lado do sol, pra mim olhar com a cara pro sol (esse período foi 1984), aí olhei doutora Helena com a turma da Cáritas e disse: gente eu queria ir para o lado de lá. Aí disseram: não, você não pode se mover. Aí veio um policial que devia me conhecer: libera ele que é gente boa. Aí ele disse: é, você sai aqui direto e sem olhar pra trás, no meio de tantas armas quem ia olhar pra trás? Olhei nada. O certo é que fui, atravessei o rio, a galeria que tinha e voltei e fui lá pro meio do pessoal. Mas isso é coisa que não é muito boa à recordação, foi muito ruim. Então, foi uma das lutas que a gente viveu [...]

A área da Liberdade é muito assediada por projetos de desenvolvimento. Em seguida, Durans (2013) faz relato sobre o Projeto PROMORAR:

[...] O PROMORAR, a gente tinha reuniões no mínimo duas vezes por mês, e nessas reuniões eram mais ou menos 100 e 200 pessoas que faziam parte, discutindo o assunto, onde muitas pessoas não acreditavam que ia acontecer o aterro nesta área e nem construção das casas, eu era um desses que não acreditava. E tivemos uma reunião com o ministro Mario Andreatza, tivemos essa oportunidade. Aí, ele falando assim com muita elegância dizendo o que ia acontecer, ia ser aterrada essa área toda. E eu levantei e disse a ele que não acreditava que fosse aterrando e nem feitas essas casas. E

ele disse: “eu lhe garanto que vai ser, vai ser feito o aterro e 1500 casas, no São Francisco, Camboa, Liberdade até o bairro da Alemanha”. E eu digo: “é, eu não acredito”. Ele disse: “eu faço uma aposta com vocês aqui”. Nesse período era eu, Dedé, seu Arlindo, Oliveira Sodré, Maria José Serrão, a profa. Maria Ozanira Silva e Silva, e ele disse: “se não for feita essas 1500 casas, nenhum morador vai pagar nenhum tostão, vão morar de graça, porque vai ser feita”. E aí ele assinou lá no papel. O certo é que foi feita só 350 casas aqui no bairro Liberdade e até hoje ninguém nunca pagou. Foi um ponto positivo que ele não cumpriu realmente de fazer as 1500, mas cumpriu de que as 350 casas que foram feitas foram ocupadas e não foi pago nenhum centavo [...] (DURANS, 2013).

Diferente do projeto PAC Rio Anil, no PROMORAR⁴⁸ havia a perspectiva de uma taxa mínima que deveria ser paga pelos beneficiados. A proposta, caso não fossem construídas as 1.500 casas prometidas pelo governo federal, era que ninguém pagaria nada, e, como não foram construídas, ninguém pagou. Outro aspecto identificado no PROMORAR é que o nível de participação era mais frequente e intenso. Conforme pesquisa coordenada por Silva e Silva (1984, p. 29- 30), o cadastramento das famílias para o programa PROMORAR era usado como estratégia para a participação dos moradores:

[...] A perspectiva assumida pelo programa, que se limita às orientações gerais do BNH, a nível nacional. Por ela, o cadastramento se reduz a uma tarefa que deve ser desenvolvida a partir de uma orientação metodológica da pesquisa tradicional, limitando-se à aplicação de um questionário formal, cuja preocupação é obter informações sobre as condições habitacionais da família; procedência e caracterização familiar; condições econômicas e de trabalho e caracterização educacional [...] Se esse é o entendimento do cadastramento da população por parte do PROMORAR, a equipe

48 O projeto federal e executado pelo município, o prefeito, na época era Mauro Fecury e o governador do Estado João Castelo Ribeiro Gonçalves. Diferente do PAC Rio Anil, que também era um projeto federal, mas executado somente pelo governo do Estado, sem nenhuma participação da prefeitura.

Figura 2 - Basílio Durans, morador e liderança do bairro da Liberdade.



Fonte: Sílvio Pinheiro (2012)

assumiu essa tarefa em São Luís, tentou se fundamentar em outros princípios conceituais, cuja preocupação fundamental seria fazer do cadastramento uma oportunidade de mobilização e participação da população. Assim, tentou-se transformar a posição de simples informante, reservado à população, para uma posição de sujeito, principal responsável pelo o desenvolvimento do cadastramento [...] (SILVA e SILVA, 1984).

A proposta metodológica esboçada pela equipe coordenada por Silva e Silva (1984) para realização do cadastro no projeto PROMORAR se definia na perspectiva de investigação-ação, cuja preocupação fundamental se voltava para o desenvolvimento de um trabalho de participação coletiva no qual a população se constituiu em sujeito do processo e a equipe se propunha a estabelecer uma aliança comprometida em apoiar suas lutas e reivindicações, tentando contribuir para sua organização e seu avanço organizativo. Diferente do cadastramento das famílias do PAC Rio Anil, que foi conduzido por

uma empresa chamada GMarques⁴⁹, e executado sem qualquer participação dos moradores e do movimento popular do bairro, o que tem gerado muitas denúncias, como de, por exemplo, morador beneficiado com apartamento que nunca morou em palafita, nunca morou em favela; famílias cadastradas e até o momento não beneficiadas, apartamentos já alugados, vendidos e até trocados por motocicleta, etc. Tudo isso contrariando as diretrizes do programa PAC Nacional.

Quando se observa a luta para a execução do PAC Rio Anil, no entanto, seu impacto direto foi mínimo ou praticamente inexistiu no que se refere à participação dos moradores na elaboração do projeto. Sem dúvida, houve o impacto indireto de lutas anteriores e dos vínculos eleitorais com o governador, que assumiu posições progressistas como adversário da oligarquia Sarney. Mas essas posições jamais incluíram mobilização para a atividade popular coletiva e autônoma. Tratava-se – e aqui não cabe qualquer desprezo – de uma aclimação do trabalhismo ao habitar político maranhense. De certa forma, uma espécie de populismo.

49 Em entrevista concedida em 04 de março de 2013, Gustavo Marques, proprietário da empresa GMARQUES, quando perguntado: qual foi a metodologia usada pela empresa GMARQUES para o cadastramento das famílias palafitadas do projeto PAC Rio Anil? Houve participação dos moradores, do movimento popular? Ele declarou o seguinte: [...] O cadastro não é programa, não é projeto e não é plano [...] O cadastro é um registro [...] a empresa contratada ou terceirizada em qualquer governo, ela faz o que está estabelecido em contrato. O objetivo do cadastro é organizar um conjunto de dados para que se tenha uma percepção de uma realidade. O cadastro da Camboa, ele teve várias empresas à frente, nós fizemos em torno de 2400 imóveis palafitas, na região que vai da Camboa/Liberdade até a Fé em Deus. Basicamente é isso, só palafita. Agora, isto é todo o universo de palafita da região? Não. Isso não pega uma série de outras palafitas que estão em outras localizações. Então, este é o primeiro resumo que eu queria te dar [...] E é um registro, e que esse registro de acordo com o que foi solicitado ele tem que informar a realidade da palafita, para que aquela família seja contemplada com o benefício [...] Bom, o que nós fizemos? Nós mapeamos tudo, definimos setores, dividimos em pedaço e fomos visitando todos esses pedaços, visitando todas as unidades, e organizando as informações, e aí as informações foram entregues através de um mapa onde identifica cada uma das unidades [habitação], e para cada unidade dessa você tem número, por exemplo, número um, aquele número está no mapa, e está numa ficha de algumas páginas que registra as informações. Esse foi o objeto do trabalho, e esse trabalho foi entregue em meio impresso e digital [...] Nosso trabalho, neste caso, foi registrar dados, e entregar isto, digamos assim, ao gestor público.

Nesse âmbito histórico, o que também não se configurou, por exemplo, foi um movimento dos sem-teto, já que, em São Luís, a luta pela moradia e do movimento dos sem-teto na década de 80⁵⁰ foi muito intensa e já na década de 90 é retomada com muita força. Exemplos não faltam: ocupação em 1997, de 340 casas no conjunto Cohatrac V, em São Luís, abandonadas desde 1991 pela CEF e pela Construtora Estrela, de onde os sem-teto foram despejados, violentamente, pela polícia. No período de 1996 a 2002, ocorreram no estado do Maranhão, precisamente na ilha, várias ocupações, deixando claro o descaso do poder público.

Isso ficou explícito em obras inacabadas há anos; apartamentos construídos e não comercializados por seus altos custos; e grande inadimplência dos mutuários da Caixa Econômica Federal (CEF).

Além disso, as lutas existentes na década de 80 no bairro da Liberdade também ocorreram em outras regiões da capital maranhense. Segundo Josinaldo Santos (2004, p. 85): “... A retomada das ocupações sob a direção do movimento de moradia ocorre no final do ano de 1994 e início de 1995, com participação de lideranças e entidades ligadas à questão urbana...”

50 Ver dissertação de mestrado em Políticas Públicas de Josinaldo Santos da Luz (UFMA). 2004

Tabela 2 - Principais ocupações em São Luís (1994-2000)⁵¹

Denominações das ocupações	Total de Famílias	Ano	Sujeitos políticos envolvidos
Vila Zeni	105	1994	Movimento Nacional de Lula pela Moradia (MNLN), Movimento de defesa dos favelados e palafitados (MDFP), Cáritas, Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (SMDDH), Associação da Saúde da Periferia (ASP), Igreja Católica, Igreja Anglicana, CUT, Sindicato dos Bancários, SINDSEP, Sindicato dos Comerciantes, Urbanitários, Sindicato dos Policiais Cíveis (SIMPOL), Previdenciários, MST, FETAEMA, PT, PDT, PCdoB, PSTU.
Vila Cascavel	1500	1995	
Parque das Mangueiras	196	1996	
Jaguarema	126	1996	
Conjunto Cohatrac V Zumbi do Palmares	196	1996	
Cidade Olímpica	10.000	1996	
Argola e tambor	400	1997	
Murtura	22	1997	
Canudos/Terra Livre	1.100	1997	
Vila Natal	345	1997	
Vila União	196	1997	
Ana Jansen	400	1998	
Prédio da Rua-03/São Francisco	20	1998	
Conjunto Cohatrac V (**)	127	2000	
Vila Mariana	116	2000	

Fonte: *apud*, Luz (2004, p. 90), FMDM/MNLLM/ Fundação Nacional da Saúde (FNS). ** Dados referentes à segunda ocupação do conjunto COHATRAC V, em São Luís/MA (2000)

Fica evidenciado pela tabela acima que as lutas pela moradia digna na capital maranhense foram intensas na década de 90. Tudo em razão da falta de moradia e dos altos valores das prestações incompatíveis com a renda familiar do brasileiro. Houve problemas gerados em áreas abandonadas pleiteadas por pseudo donos (vide o caso de Pinheirinho, na capital paulista).

Enfim, como já foi mencionado, o governo Lago, além da considerável oposição movida pela oligarquia Sarney, não possuía este

⁵¹ No início de 2013, luta pelo direito a moradia na Av. Litorânea/São Luís/MA.

Imagem 3: PAC RESIDENCIAL CAMBOA/LIBERDADE



Fonte: Lívia Monteiro (2024)

Imagem 4: PALAFITAS DOS IRMÃOS CORAGEM NA MARGEM ESQUERDA DO RIO ANIL



Fonte: Lívia Monteiro (2024)

2

PALAFITAS SERÃO APARTAMENTOS: PARTICIPAÇÃO POPULAR E SEUS LIMITES NO PAC RIO ANIL LIBERDADE – ANOS LULA-LAGO-ROSEANA SARNEY

perfil mobilizador, apesar do carisma e da grande sensibilidade política e social que nutria por esses dominados.

2.1 MARANHÃO: UM ESTADO PERIFÉRICO DE UM PAÍS SEMIPERIFÉRICO

O Maranhão, estado localizado na região nordeste, com uma população de 6,777⁵² milhões de habitantes (IBGE, 2010), área de 330 mil km², é o 16º mais rico do Brasil pelo seu PIB (Produto Interno Bruto), mas o último em IDH⁵³ (0,647). Uma das decorrências da inserção periférica do Maranhão no capitalismo brasileiro é a apresentação dos piores indicadores sociais do país conforme (BARBOSA, 2006).

De acordo com Mesquita (2008, p. 26):

52 Informação obtida no IBGE, estimativa de 2022.

53 Índice de Desenvolvimento Humano

[...] as altas taxas de crescimento da economia maranhense nos anos recentes e as promessas de desenvolvimento, baseadas na introdução do grande capital no campo e na industrialização (que está em curso), constantemente apregoadas pela elite de plantão ao longo dos últimos quarenta anos, sequer estabilizaram a “miséria”. Ao contrário, o modelo econômico vigente tem sido padrão para a maioria da população, especialmente a rural, onde se encontram os grupos que formam os povos e comunidades tradicionais, como os agroextrativistas, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais etc. A concentração da renda e da terra continua alarmante, assim como os demais indicadores sociais, como índices de analfabetismo, esgotamento sanitário, acesso à energia, à coleta de lixo, esperança de vida etc. As pesquisas sobre o nível de desenvolvimento humano (IDH), exclusão social, degradação ambiental, realizadas pela ONU/IPEA e universidades locais, desde os anos noventa, apresentam o quadro de carência e de desigualdade em que se encontra a população. Sob este critério, o estado do Maranhão é um dos piores do país [...]

A economia maranhense não superou sua inserção periférica e o modelo de desenvolvimento concentrador e primário-exportador. O parque industrial, também concentrador, é dominado pelo capital transnacional.

O Maranhão, ao longo de mais de quatro décadas, foi governado por uma oligarquia⁵⁴, que concentra poder político e econômico, liderada pelo ex-presidente do Senado da República Brasileira, José Ribamar da Costa, conhecido por José Sarney. Apesar do recurso a toda uma simbologia modernizante, esta oligarquia adota procedimentos nitidamente patrimonialistas. Com vistas à sua manutenção, apoia qualquer governo nacional, o que tem assegurado boas relações com todos eles, desde o período ditatorial até os nossos dias. Neste con-

54 A esse respeito Cabral (1996, p.02) explicita: “[...] partimos explicitamente do conceito de oligarquia para analisar o grupo Sarney e sua hegemonia na política estadual, por isso, se faz necessário indicar ainda que rapidamente o que entendemos por oligarquia. Desde a sua origem na Grécia, o termo oligarquia carrega consigo um juízo de valor negativo, significando não só 'governo de poucos', mas também um 'governo viciado’”.

texto, a participação popular ativa, livre e engajada, embora muitas vezes aconteça, não atua em terreno fértil.

Como observa Reis (2007, p. 07), o termo “oligarquia” tem larga utilização na análise do processo político nacional e, apesar de certa ligeireza em seu emprego, serviu para enfatizar o predomínio de redes de poder privado – de base familiar – sobre o aparelho de estado. No caso desta pesquisa adotar-se-á este sentido. No Maranhão, um estado de capitalismo periférico e dependente no contexto da Federação brasileira:

[...] o grupo Sarney se transformou, para usar a expressão de BOBBIO (1992, 2º vol.: 837-8), numa “oligarquia que governa em um sistema democrático”, buscando sua “legitimidade” no voto popular periódico e reconhecendo a existência de oposições e a liberdade de expressão. Isto, obviamente, não se deve a qualquer “vocaçao democrática” da oligarquia, mas sim às conquistas obtidas no processo de redemocratização do país a partir da crise do regime militar [...] (CABRAL, 2008, p. 03).

Cabral deixa evidente que esta oligarquia instalou-se durante a ditadura e se consolidou ainda mais no período pós-ditadura. José Sarney fortaleceu-se no período da redemocratização do Brasil, quando foi eleito vice-presidente por eleição indireta e, em seguida, com a morte de Tancredo Neves, assumiu a Presidência da República. Num governo com uma alta inflação, muitas greves e mobilizações sociais, porém, teve a sorte de ser o presidente da abertura política e do período da constituinte de 1988. Mesmo tendo servido a todos os governos militares, tornou-se, na Câmara Alta, o principal aliado do governo petista.

2.2 OS OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROJETO PAC RIO ANIL

Entre os obstáculos do projeto PAC Rio Anil, estão às circunstâncias de sua execução: em um estado nordestino, com os piores in-

dicadores sociais do Brasil, seja na questão da terra e educação, seja no que tange à saúde e renda do trabalhador - fatores que figuram como limites a uma participação dos dominados. Além disso, é um estado que ainda está sob égide de uma política oligárquica - e com uma forte cultura de práticas políticas de família, como muito bem descreveu Grill (2008)⁵⁵. Isso também se constitui em limites à referida participação.

É notório que as instâncias institucionais dos poderes com objetivo da fiscalização - seja executivo, legislativo ou judiciário - estejam passivas diante das reivindicações, reclamações e/ou resistência dos palafitados da Liberdade e de outras tantas lutas por democracia e justiça.

Sobre a servidão dos órgãos de fiscalização, veja o que diz Abrucco (1998, p. 111):

[...] O Ultrapresidencialismo estadual brasileiro tinha uma característica básica: o Poder Executivo, e mais especificamente o governador, era um centro político incontestável no processo de governo, por meio do controle dos outros Poderes e de toda a dinâmica da política estadual. O poder Executivo tornava-se hipertrofiado, praticamente eliminando o princípio constitucional da separação e independência entre os Poderes [...]

Em um estado de formação social periférica, oligárquica e patrimonialista, como é o caso do Maranhão, esta situação se agrava. A força do governador, conforme descrita acima, não se alterou, com relação aos dias atuais. Abrucco vai explicitar mais ainda essas circunstâncias políticas, ao dizer que, para obter tal força:

[...] O governador tinha que agir de duas maneiras. Em primeiro lugar, eliminar a possibilidade de o Poder Legislativo e o Judiciário

55 Ver Grill, "Heranças políticas no Rio Grande do Sul". (2008).

controlarem intencionalmente o Executivo. Destruía-se assim o princípio dos checks and balances, pedra angular do sistema presidencialista. Para atingir tal objetivo, o governador teria que neutralizar a prática fiscalizadora da Assembleia Legislativa e, sobretudo, dos órgãos fiscalizadores – Tribunal de Contas e Ministério Público –, tornando-os aliados do governador, e não fiscalizadores dos seus atos. Mas para implantar o ultrapresidencialismo com todo seu vigor, o governador precisava obter ampla e sólida maioria na Assembleia Legislativa, tanto para eliminar sua função de checks and balances, como para controlar amplamente o processo decisório [...]

Este quadro se aplica bem ao Maranhão, visto que o governo (executivo) é liderado pela família Sarney, que exerce forte controle sobre a Assembleia Legislativa. Dos 42 deputados, 34 estão na sua base, incluindo-se o presidente da casa, sem falar na “boa vontade” de deputados da “oposição”. No Tribunal de Contas do Estado, todos os conselheiros estão sob seu comando. Fato inusitado, na última eleição (2012), tanto para presidente do TCE quanto da Assembleia Legislativa, os vencedores foram eleitos por unanimidade. Precisamente na Assembleia, ficou demonstrado o grau do rebaixamento da política no estado quando todos os deputados (também os da oposição) votaram na chapa única do governo estadual. Além disso, essa família também controla os principais meios de comunicação do Maranhão – as retransmissoras da Globo e do SBT, também nas mãos de aliados.

Ao se analisar o poder federal, o governo Lula não difere muito e a situação não se alterou no da Dilma. Uma total subordinação do legislativo (câmara e senado) ao executivo. Este é o limite externo e institucional.

Quanto ao limite interno, pode-se afirmar, como explica Braga (2012, p. 180), que:

[...] o lulismo representa uma “revolução passiva à brasileira” apoiada na unidade entre duas formas de consentimento popular: por um lado, consentimento passivo das classes subalternas que, atraídas pelas políticas públicas redistributivas e pelos modestos ganhos salariais advindos do crescimento econômico, aderiram momentaneamente ao programa governista; por outro, o consentimento ativo das direções sindicais (ou populares) seduzidas por posições no aparato estatal, além das incontáveis vantagens materiais proporcionadas pelo controle dos fundos de pensão [...].

A condição de “dominados” – com baixo nível educacional (ou às vezes de qualquer nível), baixa renda (ou nenhuma), sem qualificação (ou semiquualificados), vivendo na informalidade e, ainda, segregados pela questão étnica – pode orientar as razões que explicam os limites da participação organizada no PAC Rio Anil. Portanto, por essas características objetivas, são adjetivadas de “a ralé” (categoria usada por Jessé Souza), de subproletariado do lulismo, na concepção de Singer (2011) ou ainda precariado (Braga, 2012).

Conforme observa Paixão (2002), essa situação leva a uma baixa consciência política, reduzida disposição à organização popular, sindical e comunitária e à passividade em relação ao aparato político e econômico.

2.3 OS LIMITES DA DEMOCRACIA LIBERAL NO ESTADO DO MARANHÃO: AS SETE VIDAS DA OLIGARQUIA

A campanha vitoriosa de Lula da Silva à presidência da República, em 2002, marca a adesão do senador Sarney ao petismo. Em visita ao Maranhão, no dia 23 de agosto de 2002, em plena campanha, o ex-deputado federal João Paulo Cunha (PT/SP), com o objetivo de ratificar a adesão do oligarca ao lulismo, disse o seguinte, em entrevista ao Jornal O Estado do Maranhão⁵⁶(24/08/2002):

⁵⁶ É de propriedade da família Sarney.

[...] as conversações com o ex-presidente José Sarney estão sendo feitas pelo próprio Lula e pelo presidente do partido, José Dirceu. Segundo João Paulo, o diálogo envolve apenas Sarney – os demais membros da família, a ex-governadora Roseana Sarney e o ex-ministro e deputado federal José Sarney Filho, não se posicionaram sobre o assunto sucessão presidencial [...]. O líder do PT na Câmara mandou um recado duro às alas mais radicais do PT no Maranhão que estão criticando o apoio de Sarney à candidatura Lula. “Se qualquer militante do PT deixar de considerar a direção do partido, a condução da campanha, dentro do padrão ético, ele tem que sair do PT. Se há um patrimônio que a gente não põe em discussão é a questão ética [...]”⁵⁷

Quem também criticou a adesão foi a CNBB, em nota pública. Depois do episódio do “mensalão”, em 2005, o PT e Lula da Silva, ficam mais reféns da chantagem do oligarca. Essa circunstância política vai substanciar e explicar a situação de fragilidade do PT maranhense no período de 2002 aos dias atuais.

Uma das hipóteses que comprova essa servidão é que, como presidente do Congresso Nacional, é prerrogativa no exercício cargo, de acordo com regimento da casa, colocar na pauta ou arquivar qualquer pedido de CPI. Entretanto, no caso da “CPI do mensalão”, o Senador Sarney tomou a decisão de arquivá-la. Com tal situação, o Partido dos Trabalhadores no Maranhão acabou sendo o maior penalizado. Ficou rebaixado aos interesses do dito “projeto nacional”. Passando, então, a não mais ter autonomia nas suas deliberações, sendo que qualquer decisão política que contrariasse interesse da oligarquia não tinha aval da direção nacional do PT e do presidente Luís Inácio Lula da Silva e seus apoiadores. Se a seção estadual do Partido dos Trabalhadores já não tinha tanta importância para o projeto de poder do

⁵⁷ Passado 10 anos desse fato histórico, João Paulo Cunha, que na época era líder do PT na Câmara Federal e integrava a coordenação da campanha de Lula, foi condenado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no processo do “mensalão”.

lulismo, depois que Sarney o salvou de uma CPI do “mensalão”, a gratidão ficou muito maior. Com isso, a interlocução da cúpula hegemônica do PT com o Maranhão passou a ser com o grupo da oligarquia, e não com a direção estadual do partido, cuja fragilidade tornou-se evidente.

Apesar da aliança do lulismo, do petismo e do sarneyismo, a situação de desigualdade do estado não foi alterada nestes oito anos de governo Lula. A despeito de possuir um PIB pujante, o Maranhão continua com um IDH baixo e condições sociais de mais desigualdade.

Em sua análise sobre as raízes do lulismo, diz Singer (2012, p. 20-21):

A singularidade das classes no Brasil consiste no peso do subproletariado cuja origem se deve procurar na escravidão, que ao longo do século não consegue incorporar-se à condição proletária, reproduzindo massa miserável permanente e regionalmente concentrada. O norte e o nordeste têm índices de pobreza bem maiores que os do sul e do sudeste. O populoso nordeste, em particular, é o principal irradiador de imigrantes para regiões mais prósperas. Por isso, entendo que, ao tocar na questão da miséria, dinamizando, sobretudo, a economia nordestina, o lulismo mexe com a nossa “questão setentrional”: estranho arranjo político em que os excluídos sustentavam a exclusão [...].

A questão é que Singer vê o lulismo superando a miséria, o que, no Maranhão, pouco aconteceu. De acordo com dados do censo do IBGE (2010), é o estado nordestino que continua entre os mais pobres do país. Seu IDH figurava como o antepenúltimo no censo 2000, à frente de Piauí e Alagoas. Já no de 2010, passou a ser o último.

No estado está o maior percentual de pessoas identificadas como miseráveis. Tem-se, proporcionalmente, a maior concentração de pessoas em condições extremas de pobreza. Do total da população de 6,5 milhões de habitantes, 1,7 milhão está abaixo da linha de misé-

ria (ganham até R\$ 70 por mês). Isso representa 25,7% dos habitantes – mais que o triplo da média do país, que é de 8,5%. (IBGE, 2010).

O conceito de miséria foi estabelecido oficialmente pelo governo federal, que resolveu considerar em estado de pobreza extrema quem ganha até R\$ 70 por mês. O estado do Piauí figura como o 2.º pior, com 21,3% dos moradores ganhando até R\$ 70 mensais. Em 3.º, vem Alagoas, com 20,3%. Portanto, é na região nordeste onde o PAC tem suas principais intervenções e onde há o maior percentual de miseráveis.

Com a força do lulismo aliado ao sarneyismo no estado maranhense, tal indicador não se alterou. Conforme descreveu Singer (2012, p. 15):

[...] O lulismo que emerge junto com o realinhamento, é, do meu ponto de vista, o encontro de uma liderança, a de Lula, com uma fração de classe, o subproletariado, por meio do programa cujos pontos principais foram delineados entre 2003 e 2005: combate a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se concentra no Norte e Nordeste do país, sem confrontar os interesses do capital [...]

Singer (2010), quando estuda as almas do PT, explicita que o partido mudou sua concepção da primeira alma, a da fundação, em 1980, no colégio SION (SP), para a segunda alma, chamada de “o espírito do Anhembi”. Esse momento está associado à divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro”, em junho de 2002, quando a campanha de Lula da Silva decidiu fazer as concessões exigidas pelo capital. Tal mudança vai ser central no campo da política de alianças. Veja-se o que diz Singer (2010, p. 106):

[...] Enquanto a alma do Sion primava pela ênfase ideológica, não aceitando juntar sequer a partidos de centro, a [alma] do Anhemi aprovou uma chapa formada por Lula e um empresário filiado ao Partido Liberal (PL) [...] Sinal dos tempos: diferentemente do que ocorrera em 1998, quando a aliança com um partido de centro-esquerda (PDT) obrigou o Diretório Nacional a intervir na seção carioca do PT, a ligação com a direita em 2002 passou ilese [...].

Situação semelhante aconteceu no Maranhão em 2010, quando houve novas eleições para o governo do estado. Lago, já cassado, decide concorrer novamente ao cargo de governador; Flávio Dino manteve uma disputa acirrada para ter o PT/MA em sua coligação, que foi aprovado pelo encontro estadual do partido com uma diferença de dois votos. Porém, a direção nacional interveio em favor da candidata Roseana Sarney, mudando o resultado do encontro que aprovou aliança com o PCdoB (partido também da base aliada do lulismo). Conforme descrito por Singer (p.106) “Em 2010, a oposição ao acordo com a seção maranhense do PMDB, dominada pela família Sarney, em nome dos velhos princípios, foi derrotada na direção do partido”.⁵⁸

Esse fato provocou a resistência do setor petista maranhense considerado antioligarquia, o qual levou o deputado federal petista Domingos Dutra e o histórico militante Manoel da Conceição, fundador nacional do Partido dos Trabalhadores, a fazerem uma greve de fome no plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília.

58 Segundo Lopes (2009, p. 127) [...] Não foi sem razão que um dia depois de anunciado o resultado das eleições, no documento Compromisso com a mudança, Lula reconheceu a relevância dessas alianças para sua vitória ao afirmar que “parcelas importantes do empresariado, dos movimentos sociais e das entidades sindicais (...) compreenderam a necessidade de combater a pobreza (sic) e defender o interesse nacional”. Além disso, ressaltou como fundamental que um partido de esquerda (sic) como o PT “tivesse sabido construir uma ampla aliança com outras forças partidárias”: PL, PCdoB e PMN no primeiro turno; depois PSB, PDT, PPS, PDT, PV, PTB, PHS, PSDC e o PGT, no segundo turno. No mesmo documento não se esqueceu de agradecer nominalmente a José Sarney, Itamar Franco, Ciro Gomes e Antony Garotinho [...].

Esse fato provocou a resistência do setor petista maranhense considerado antioligarquia, o qual levou o deputado federal petista Domingos Dutra, o histórico militante Manoel da Conceição, fundador nacional do Partido dos Trabalhadores, a fazerem uma greve de fome⁵⁹ no plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília e a ex-dep. Terezinha Fernandes (na sede do PT-MA).

2.4 PERÍODO DE JACKSON LAGO NO GOVERNO DO MARANHÃO (2007-2009)

Antes de ser eleito governador do Maranhão (2006), o médico Jackson Lago (PDT/MA), foi prefeito de São Luís por três gestões. A primeira durante o quadriênio 1989-1992. Entre 1993-1996, Jackson apoiou a ex-deputada estadual Conceição Andrade – PSB/MA. Depois romperam e ele se candidatou novamente, sendo eleito em 1996⁶⁰, com vitória sobre o ex-governador João Castelo – na época filiado ao PPB (de Maluf) –, no 2.º turno, para o seu segundo mandato, (1997-2000). Depois se reelegeu para um terceiro mandato, 2001-2002, renunciando em abril de 2002 para concorrer ao cargo de governador do Maranhão pela primeira vez, nas eleições de outubro de 2002 (não venceu; o governador eleito foi José Reinaldo Tavares, apoiado pela oligarquia Sarney). Quem assumiu o restante do mandato de Jackson Lago na prefeitura de São Luís foi o seu vice, Tadeu Palácio, de 2002-2004, reelegendo-se para o mandato de 2005-2008⁶¹. Em 2006, Jackson Lago se candidatou novamente ao cargo de governador, sendo eleito no 2.º turno. Por essa descrição, observa-se que Lago e o seu partido, o PDT e aliados, ficaram à frente do governo municipal da capital maranhense por um período de 24 anos.

59 Em junho de 2010. Em protesto contra intervenção da direção nacional do PT em favor de Roseana Sarney.

60 O vice da chapa foi do PT.

61 No cargo de governador do Maranhão, em 2008 apoiou João Castelo (já no PSDB) contra Flávio Dino (PCdoB), eleição vencida no 2.º turno por Castelo.

Outro fato não menos importante na política do estado, foi o rompimento político do ex-governador José Reinaldo Tavares, aliado histórico da família da oligarquia. Fora eleito em 2002, no embalo da campanha de Lula, com apoio do oligarca, entretanto, à frente da máquina do Estado, em 2006, contribuiu de forma decisiva para a vitória da oposição, que elegeu o médico Jackson Lago (PDT/MA)⁶², que havia sido derrotado em 2002 por ele próprio.

Jackson Lago, considerado por muitos o primeiro governador não vinculado aos mandos da oligarquia maranhense, assumiu o cargo em janeiro de 2007. Formou um governo de coalizão de vários partidos que o apoiaram – PSDB/MA (cujo candidato a governador no primeiro turno foi o ex-deputado Aderson Lago); o PSB/MA (que teve como candidato a governador o ex-ministro e ex-presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Edson Vidigal e sua vice do PT/MA, Terezinha Fernandes); o PCdoB (no primeiro turno da eleição apoiou a candidatura de Edson Vidigal e no segundo, Jackson Lago); o PPS/MA (que indicou o vice da chapa de Jackson Lago, um pastor evangélico) e ainda outras siglas menores.

O PDT ocupou as secretarias de Planejamento, Saúde, Chefia de Gabinete do governador, Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria de Administração, Secretaria de Comunicação; o PSDB, a Secretaria da Casa Civil⁶³ e Secretaria das Cidades; o PSB, a Secretaria de Segurança⁶⁴ e a Secretaria da Fazenda; o PT ficou com a Secretaria de Cultura (indicação pessoal do governador, mas ratificada pela direção do PT/MA), a Secretaria de Trabalho e Economia Solidária (criada no governo de Lago), a Secretaria de Minas e Energia (era uma Secretaria extraordinária e sem orçamento), e tinha sete secretários

62 Jackson Lago (PDT/MA) venceu no 2.º turno, em 2006, sem o apoio de Lula, que no Maranhão apoiou Roseana Sarney (na época filiada ao Partido Democrático - DEM, que já foi PFL, PDS, ARENA) e, atualmente é filiada no PMDB/MA.

63 O secretário era primo de Jackson Lago.

64 A secretária era a esposa do ex-ministro do STJ.

adjuntos⁶⁵ e um cargo de assessor do governador; e o PCdoB ocupou a Secretaria de Direitos Humanos.

Foi formado o secretariado de Lago, com as indicações dos partidos da coalizão e de alguns movimentos sociais, como a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Maranhão (FETAEMA), que indicaria o Secretário de Estado da Agricultura. Foram criadas no governo Lago as secretarias da Mulher e da Igualdade Racial e da Juventude, que tiveram seus secretários indicados por seus respectivos movimentos sociais.

Passado o primeiro ano de governo, analistas políticos começaram a identificar um núcleo duro no governo, que era formado pelo secretário de Planejamento Aziz Santos (indicação do PDT, partido de Lago), Secretário de Comunicação Zeca Pinheiro (indicação do PDT), secretário da Casa Civil Aderson Lago (indicação do PSDB) e o presidente do PDT/MA⁶⁶, ex-deputado Julião Amim.

A curta gestão de Lago foi muito criticada não só por setores conservadores da política maranhense, mas também por progressistas e populares. Enfrentou mobilizações de professores e policiais civis, com greves longas, o que não deixou de fragilizá-lo politicamente.

Abre-se, aqui, um parêntese para se rememorar, com brevidade um pouco as eleições de 2008⁶⁷, para a prefeitura de São Luís, o que também se revela como um período importante para entender a curta era do governo Lago. Naquela eleição, Jackson Lago apoiou João Castelo (PSDB), contrariando a posição do prefeito da época também do seu partido, o médico Tadeu Palácio, que não apoiou João Castelo, preferindo lançar a candidatura de Clodomir Paz (PDT), no primeiro turno.

65 A maioria também extraordinária, e sem orçamento.

66 Ex-deputado Julião Amim

67 O grupo da oligarquia nunca elegeu um prefeito na capital maranhense. Nesta eleição, todos seus candidatos tiveram desempenho fraco.

O candidato a prefeito Flávio Dino, do PCdoB, partido que também integrava o governo de Lago, disputou a eleição, indo para o segundo turno contra Castelo. Dino, no segundo turno, recebeu o apoio do prefeito Tadeu Palácio e do deputado Federal Gastão Vieira (PMDB) e ex-ministro do Turismo (também foi candidato a prefeito em 2008), de Lula da Silva e Dilma Rousseff (na época ministra da Casa Civil e “mãe” do PAC), mas – como já se observou – não teve o apoio do governador Jackson Lago. Nesta disputa, o candidato João Castelo (PSDB/MA) – aliado naquela ocasião de Lago – saiu vitorioso, derrotando o candidato do PCdoB. Tal situação só aumentou as tensões no interior do governo estadual.

Também se observou a pouca inserção dos partidos de esquerda⁶⁸ em relação à luta com os palafitados no PAC Rio Anil. Os resultados eleitorais explicitam uma forte inserção de votos ligados a Lago nas zonas eleitorais em que votam esses dominados. Portanto, é significativo o desempenho de partidos ligados ao governo do estado, como PSDB, PCdoB, PDT. Os partidos aliados da oligarquia tiveram desempenho fraco, assim como os partidos da esquerda radical PSTU e PSOL⁶⁹. Vide tabela demonstrativa do resultado eleitoral de 2008, quando o projeto PAC Rio Anil estava no seu início. Aqui foram levados em conta apoio aos três candidatos mais votados nas seções localizadas no bairro Camboa e Liberdade, área principal do projeto do PAC Rio Anil. Na eleição de 2008, dez candidatos disputavam a prefeitura de São Luís. Cinco candidatos eram do grupo Sarney: Gastão Vieira (PMDB), Raimundo Cutrim (DEM), Waldir Maranhão (PP), Cleber Verde (PRB) e Pedro Fernandes (PTB). Três eram da base do governador Lago, João Castelo, Flávio Dino e Clodomir Paz. No entanto, o candidato de Jackson Lago era João Castelo (PSDB) e não Clodomir

68 Uma exceção, o PCB teve um papel central nas lutas dos bairros Fé em Deus e Liberdade no projeto Rio Anil. Chegou a eleger um vereador na capital maranhense (ver resultado eleitoral de Jobernal na eleição de 2004, quando foi eleito, e 2008, quando não foi reeleito).

69 Na eleição de 2008, o PCB, apoiou a candidatura de Clodomir Paz (PDT).

(PDT) nem Flávio Dino⁷⁰ (PCdoB). E dois da esquerda, Welbson Madeira (PSTU) e Paulo Rios (PSOL).

Tabela 3 - Resultado da Eleição do 1.º turno para Prefeitura de São Luís, em 2008, nas seções localizadas na área dos bairros Camboa e Liberdade

Candidato a Prefeito	Total de votos	Partido	Local de votação
João Castelo	1457	PSDB	Unidade Escolar Des. Alfredo de Assis/ Camboa
Flávio Dino	980	PCdoB	Unidade Escolar Des. Alfredo de Assis/ Camboa
Clodomir Paz	224	PDT	Unidade Escolar Des. Alfredo de Assis/ Camboa
João Castelo	1722	PSDB	CEMA - Camboa
Flávio Dino	950	PCdoB	CEMA - Camboa
Clodomir Paz	226	PDT	CEMA - Camboa
João Castelo	1248	PSDB	Centro de Ensino Médio Nerval Lebre/ Camboa
Flávio Dino	774	PCdoB	Centro de Ensino Médio Nerval Lebre/ Camboa
Clodomir Paz	154	PDT	Centro de Ensino Médio Nerval Lebre/ Camboa
João Castelo	1452	PSDB	Unidade Integrada Estado do Pará/Liberdade
Flávio Dino	1068	PCdoB	Unidade Integrada Estado do Pará/Liberdade
Clodomir Paz	173	PDT	Unidade Integrada Estado do Pará/Liberdade
Flávio Dino	497	PCdoB	Unidade de Educação Básica -Dayse Linhares de Souza /Liberdade
Clodomir Paz	83	PDT	Unidade de Educação Básica -Dayse Linhares de Souza /Liberdade
João Castelo	1072	PSDB	Unidade Integrada Mário Andrezza/Liberdade
Flávio Dino	713	PCdoB	Unidade Integrada Mário Andrezza/Liberdade
Clodomir Paz	142	PDT	Unidade Integrada Mário Andrezza/Liberdade

Fonte: Os dados da tabela são do sítio do TSE. Acessado em 16/01/2013.

Tabela: Sílvio Pinheiro (2013)

70 Em 2008 (agora, com o PT que indicou o seu vice), disputa a eleição para prefeito de São Luís – e por pouco não vence –, e, em seguida, voltou para o mandato de deputado federal.

Nota-se que os candidatos da base do governo de Lago, que politicamente ganharam com esse projeto, foram os que obtiveram mais votos nas seções eleitorais da área do projeto PAC Rio Anil. O fato de Lago não ter apoiado o candidato do seu partido significa que cometeu ato de infidelidade partidária. Todavia, o candidato apoiado por ele foi o mais beneficiado com a execução do PAC Rio Anil. Não se pode deixar de considerar, ainda, que a Secretária de Estado das Cidades, Telma Pinheiro, responsável direta pela execução do projeto, também era filiada do PSDB. Isso demonstra como a máquina do governo influencia no resultado eleitoral. Vale registrar, ainda, que, na eleição de 2008, João Castelo venceu o candidato Flávio Dino no 2.º turno e o candidato Paulo Rios (PSOL) obteve votação inexpressiva.

Jackson Lago governou por apenas 2 anos, 3 meses e 15 dias. Acusado de corrupção eleitoral, teve o mandato cassado em 16 de abril de 2009, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para aliados, foi um julgamento suspeito. Um dos advogados de defesa de Lago, o ex-presidente do TSE, ministro Francisco Rezek, qualificou o processo como um golpe judiciário. Até porque o mandato que Lago perdeu foi transferido para candidata derrotada, Roseana Sarney Murad, não havendo nova eleição.

Tabela: Sílvio Pinheiro (2013)⁷¹

71 Na eleição de 2012, o candidato João Castelo concorria para reeleição, porém, sem o apoio do governo estadual, como fora em 2008, mas à frente da prefeitura da capital. Contudo, acabou derrotado pelo candidato Edivaldo Holanda Júnior (PTC) no 2.º turno, que teve como padrinho de campanha Flávio Dino (PCdoB). Aqui, o PDT de Lago se dividiu entre João Castelo e Edivaldo. Mas, formalmente, integrou a coligação do PTC, PCdoB, PSB, apoiando Edivaldo. O candidato Tadeu Palácio, que foi ex-prefeito de São Luís pelo PDT de Lago, agora concorria pelo PP, ficando na 5.º colocação.

Obs2: O candidato da oligarquia era o vice-governador petista Washington Luís, que ficou na 4.º colocação, apesar do apoio de Lula e Dilma.

Obs3: O candidato do PSTU venceu o candidato do PSOL, mas, ambos obtiveram muito poucos votos nas seções da Camboa e Liberdade, ficando evidente que os palafitados não votaram em candidatos desses partidos.

Tabela 4 - Resultado da Eleição do 1.º turno para prefeitura de São Luís, em 2012, nas seções localizadas na área dos bairros Camboa e Liberdade.

Candidato a Prefeito	Total de votos	Partido	Local de votação
Edivaldo Holanda Júnior	849	PTC	Unidade Escolar Des. Alfredo de Assis/Camboa
João Castelo	766	PSDB	Unidade Escolar Des. Alfredo de Assis/Camboa
Eliziane Gama	341	PPS	Unidade Escolar Des. Alfredo de Assis/Camboa
João Castelo	980	PSDB	CEMA - Camboa
Edivaldo Holanda Júnior	762	PTC	CEMA - Camboa
Eliziane Gama	316	PPS	CEMA - Camboa
Edivaldo Holanda Júnior	603	PTC	Centro de Ensino Médio Nerval Lebre/ Camboa
João Castelo	571	PSDB	Centro de Ensino Médio Nerval Lebre/ Camboa
Eliziane Gama	253	PPS	Centro de Ensino Médio Nerval Lebre/ Camboa
João Castelo	944	PSDB	Unidade Integrada Estado do Pará/Liberdade
Edivaldo Holanda Júnior	758	PTC	Unidade Integrada Estado do Pará/Liberdade
Eliziane Gama	430	PPS	Unidade Integrada Estado do Pará/Liberdade

Edivaldo Holanda Júnior	383	PTC	Unidade de Educação Básica - Dayse Linhares de Souza / Liberdade
João Castelo	337	PSDB	Unidade de Educação Básica - Dayse Linhares de Souza / Liberdade
Eliziane Gama	190	PPS	Unidade de Educação Básica - Dayse Linhares de Souza / Liberdade
João Castelo	579	PSDB	Unidade Integrada Mario Andreazza / Liberdade
Edivaldo Holanda Júnior	543	PTC	Unidade Integrada Mario Andreazza / Liberdade
Eliziane Gama	263	PPS	Unidade Integrada Mario Andreazza / Liberdade

Fonte: Os dados da tabela são do sítio do TSE. Acessado em 16/01/2013.

Tabela: Sílvio Pinheiro (2013)

Exceto no que se refere à disputa no judiciário e a uma tímida tentativa do governador ao permanecer no Palácio dos Leões (sede do governo), Jackson Lago capitulou com uma tímida luta. Independentemente das condições objetivas e subjetivas, pode-se afirmar que não houve grandes tentativas de mobilização popular em defesa do seu mandato⁷². De fato, tendo em vista os sólidos vínculos de Sarney e Lula, que não havia apoiado a candidatura de Lago nem no primeiro nem no segundo turno da eleição de 2006, a situação não era fácil.

⁷² Houve um movimento de defesa do governador, liderado pelo MST (seção maranhense), da União Estadual Por Moradia Popular, da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado Maranhão (FETAEMA), e alguns poucos ocupantes de cargos no primeiro escalão de governo ligados ao PDT (partido de Jackson Lago) e PT/MA, movimento que foi apelidado de “Balaçada”, com acampamento montando na frente do Palácio dos Leões.

O forte desgaste de Jackson Lago⁷³ explicitou-se ainda mais com a fragorosa derrota de 2010, quando, ao tentar voltar ao governo pelo voto, ficou em terceiro lugar (19%). A nova vitória de Roseana Sarney Murad, com 50,01% dos votos, consolidou a posição da oligarquia maranhense naquele momento. O segundo colocado foi o candidato Flávio Dino do PCdoB, na época, considerado cristão novo da política.

Sobre a candidatura de Flávio Dino (PCdoB), cabe dizer que ele deixa carreira de juiz federal para ingressar na política. Em 2004, tentou filiar-se ao PT da capital maranhense, mas houve resistência de uma ala do PT. Depois, já afastado da magistratura, tem o governador José Reinaldo (PSB) como seu padrinho político, para vencer a eleição de deputado federal, em 2006, como filiado ao PCdoB/MA, tendo apoio do comitê central do partido. Na sua primeira disputa eleitoral, é eleito com mais de 60 mil votos. Logo nos primeiros anos, tem destacada atuação na câmara de deputados.

Nessa genealogia, a oligarquia se utilizou dos mais diversos planos, do governamental ao econômico, passando pelo controle dos meios de comunicação, no entanto, agora, com o importante apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) e dos governos de Lula assim como, mais recentemente, do governo Dilma Rousseff para se fortalecer ainda mais.

⁷³ No dia 04 de abril de 2011, morre no Hospital do Coração (HCor) em SP, vítima de um câncer, aos 76 anos, o ex-governador Jackson Lago (considerado o principal opositor da oligarquia maranhense).

Imagem 5: PAC RESIDENCIAL CAMBOA/ LIBERDADE



Fonte: Lívia Monteiro (2024)

Imagem 6: RESIDENCIAL PAC JACKSON LAGO/ FÉ EM DEUS



Fonte: Lívia Monteiro (2024)

3

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) E SUA ACLIMATAÇÃO

3.1 PAC NO PLANO NACIONAL – CONCEPÇÃO E CRIAÇÃO

Grandes programas, projetos e planos com objetivo do desenvolvimento e crescimento nortearam governos brasileiros, de 1930 a 1980. Seguindo esta mesma lógica, o governo de coalizão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC tem dois braços: um ligado à infraestrutura – a logística – e outro ligado a questões sociais. Na verdade, pode-se dizer que um deles está dirigido ao capital e o outro ao trabalho. Neste sentido, o PAC se opera com esta duplicidade – como se fosse uma política keynesiana. Representa uma intervenção do Estado, no sentido de alavancar a economia, o desenvolvimento, alocando capitais públicos, no sentido de expandir as fronteiras dos negócios e de homogeneizar o espaço de reprodução do capital. Por outro lado, tenta avançar na questão das políticas sociais, buscando diminuir a desigualdade social

existente no país, através de programas, basicamente, de habitação e saneamento. São essas as duas principais áreas em que o PAC atua, com recorte urbano e social.

Lançado em 22 de janeiro de 2007, na segunda gestão do ex-presidente da República, Lula da Silva, o programa tinha como foco “ousar para crescer ainda mais”. Ao lançar o PAC, o governo federal assumiu o compromisso de fazer o Brasil crescer de modo sustentável e acelerado, uma vez que a economia brasileira apresentava-se com grande potencial de expansão.

De acordo com os idealizadores deste programa de expansão de investimento, o objetivo tratava-se de “romper barreiras e superar limites”, penetrando tanto em áreas dinâmicas, como em locais deprimidos, de forma a aumentar a produtividade e integrar o Brasil com seus vizinhos e o mundo. A concepção central era que esta ação permitiria superar os entraves ao grande capital e também tornar possível a redução das desigualdades⁷⁴ regionais. O que não tem se configurado depois de mais de sete anos após o lançamento do PAC.

A situação não mudou muito, no governo Dilma, pois o crescimento do PIB brasileiro, no primeiro trimestre de 2012, foi de 0,2%, abaixo do esperado. No mesmo período de 2007 (segunda gestão do governo Lula), quando o PAC foi lançado, o crescimento apresentou-se mais significativo, de 4,9%/ano.

Outro grande objetivo explicitado pelo PAC foi o desenvolvimento econômico, como se beneficiasse a todos os brasileiros. Nesse sentido, o desafio da política econômica, no período 2007-2010, era aproveitar o momento histórico favorável e estimular o crescimento do PIB e do emprego, intensificando ainda mais a “inclusão social” e a melhoria na distribuição de renda no país. Com esta concepção, o PAC foi lançado.

⁷⁴ Isso foi tudo o que não aconteceu no Maranhão. Passados mais de quatro anos de lançamento do programa, o estado ainda figura como o de menor IDH-M e com o pior PIB *per capita* do país.

De acordo com seus idealizadores, o PAC significa ações e metas organizadas em um conjunto de investimentos em infraestrutura, e, ainda, um grupo de medidas de incentivo e facilitação de investimento privado. Ele também previu a melhoria na qualidade do gasto público, como contenção do crescimento do gasto corrente e aperfeiçoamento da gestão pública, tanto no orçamento fiscal quanto no orçamento da previdência e seguridade social.

Na sua área central, ou seja, a infraestrutura, o PAC tinha como objetivo aplicar, em quatro anos, um total de investimento⁷⁵ da ordem de R\$ 503,9 bilhões nos setores de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Estes recursos estariam divididos em R\$ 67,8 bilhões do orçamento da gestão federal e R\$ 436,1 bilhões provenientes das estatais federais e do setor privado. O conjunto dos investimentos estava organizado da seguinte forma: logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energia (geração, transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural e combustíveis renováveis); e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, Programa Luz para Todos e recursos hídricos). Uma das maiores dificuldades desta pesquisa foi ter acesso às planilhas atualizadas dos investimentos do PAC. Mesmo na Secretaria de Estado das Cidades, essas informações não foram disponibilizadas.

Segundo fonte do governo federal, o PAC é o maior programa estratégico de investimentos do Brasil das últimas quatro décadas. Definiram-se como os fundamentos econômicos do programa: estabilidade monetária, responsabilidade fiscal e baixa vulnerabilidade externa. Mesmo levando em conta que em todas as áreas do PAC o fator econômico é central, parece que a dimensão social é tratada apenas como uma medida coadjuvante do programa, viés que, para esse estudo, muito pelo contrário, é de suma importância identificar.

⁷⁵ Quando da pesquisa de campo, uma de nossas maiores dificuldades foi o acesso às planilhas atualizadas dos investimentos do PAC. Mesmo na Secretaria de Estado das Cidades, informações não foram disponibilizadas, o que, portanto, denota falta de transparência.

Os recursos do PAC saem do corte de gastos sociais e está ligado às empreiteiras, grandes aliadas do governo e importantes financiadores da coalizão do lulismo. Segundo Gomes (2009), “o PAC é uma continuidade do projeto Avança Brasil, lançado por FHC em 1999, após a mudança da política cambial e a desvalorização do Real”. O PAC está estritamente relacionado à tentativa de conter os efeitos da crise econômica que atinge o sistema capitalista.

Quando do lançamento do PAC, o presidente Lula, em um estilo próprio, fez um discurso, chamando a sociedade a participar do programa:

[...] minha intenção é estimular todos os setores da nação a participar deste esforço de aceleração do crescimento, pois uma tarefa dessa não pode ser uma atitude isolada de um governo, mas sim de toda a sociedade. Um governo pode tomar as iniciativas, pode criar os meios, mas para que qualquer projeto amplo tenha sucesso é preciso o engajamento de todos [...] (Trecho de discurso de Lula, proferido em 22/01/2007)

Talvez aqui esteja o problema desta pesquisa. De acordo com o discurso de Lula, “o PAC depende da participação do Executivo, Legislativo, dos trabalhadores e dos empresários”.

Passados mais de dezoito anos após o seu lançamento, o PAC privilegiou o grande capital, especialmente o ligado à construção civil e outras empresas. Veja-se, a propósito, o escândalo da Delta Construções S.A., uma das principais empresas executoras, que mais obras tem no PAC, de 2007 até o momento, já tendo embolsado R\$ 4,13 bilhões do governo federal (Fonte: O Estado de S. Paulo, 03/05/2012). Este pesquisador perguntou à CGU, por meio do Portal Transparência, se havia algum desvio de recursos do programa, obtendo como resposta que a pergunta deveria ser direcionada para a Casa Civil da Presidência da República.

O que se observa no PAC é a baixa ou quase nenhuma participação popular e engajamento ativo dos “beneficiários”. Justamente a participação que se constituía como uma das diretrizes do PAC: “estimular a participação dos beneficiários em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados ao programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos”.

Quando se analisa a área do PAC com o seu foco social e urbano, especificamente na subárea de habitação popular, prioridade dessa pesquisa, a ausência de participação fica ainda mais evidente.

A própria concepção do programa explicitava sua gestão, por meio de um Comitê Gestor do PAC, chamado de CGPAC. Tal comitê seria composto, em primeiro lugar, pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento e a finalidade era coordenar a implantação do PAC. Em seguida, está o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), composto pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal (Planejamento), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento) e Secretaria Nacional do Tesouro (Fazenda), com o objetivo de estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC. Observa-se que, em relação ao Comitê Gestor, não se menciona qualquer representação de movimentos sociais, o que só confirma o alto grau de institucionalização autoritária do programa.

Na sua concepção de origem, o PAC apresentava como questão central a expansão do investimento em infraestrutura. Essa seria a condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no país. Apontava-se, com isso, que o Brasil poderia superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade, bem como a diminuição das desigualdades regionais e sociais.

O PAC também apresentava como um dos seus objetivos romper barreiras e superar limites, o que estava explícito no discurso do presidente Lula, quando do lançamento do programa. E, ainda, segundo o discurso oficial, “um programa desta magnitude só é possível por meio de parcerias entre o setor público e o investidor privado, somados a uma articulação constante entre os entes federativos”. Como já observado, o PAC tinha como meta, nos quatro anos de mandato de Lula, 2007- 2010, investimentos públicos e privados no total de R\$ 503,9 bilhões – muito apoiado na ideia do início de uma nova etapa do desenvolvimento.

Tabela 5 - Previsão de investimentos do PAC em infraestrutura de 2007 a 2010

R\$ bilhões

EIXOS	2007	2008-2010	TOTAL
LOGÍSTICA	13,4	44,9	58,3
ENERGÉTICO	55,0	219,8	274,8
SOCIAL E URBANO	43,6	127,2	170,8
TOTAL	112,0	391,9	503,9

Fonte: Presidência da República do Brasil, com informação da Casa Civil, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento.

Tratou-se, portanto, de um programa voltado para o desenvolvimento capitalista acelerado, que atenderia aos interesses das diversas frações burguesas. Contava, sem dúvida, com o apoio popular difuso, mas, de forma alguma, se deveu à pressão deste ou daquele segmento das classes populares. A exemplo de outros planos econômicos relacionados, de modo bem ou mal sucedido, com o desenvolvimento capitalista brasileiro (tais como o Programa de Metas, o Programa Estratégico de Desenvolvimento ou o II Plano Nacional de Desenvolvimento), deixava intocáveis, mesmo no papel, os problemas estruturais da formação social brasileira. Em outros termos, tanto se revestia de uma feição “social” e “modernizante” como era perfeitamente palatável para as frações mais retrógradas da classe dominante brasileira, inclusive as que, regionalmente, forneciam o suporte material das “oligarquias”.

O Estado sempre foi decisivo para o desenvolvimento capitalista, mesmo nos períodos ditos liberais. No caso do PAC, são investimentos pesados e de longo retorno direto, visto que são investimentos públicos que depois passam a ser administrados e geridos pela iniciativa privada.

3.2 O PAC NO MARANHÃO – HISTÓRICO E PRINCIPAL INTERVENÇÃO

Em 1980, o Maranhão situou-se em um novo processo de mudança econômica, com o início da instalação dos dois grandes projetos: ALUMAR, implantado pelo consórcio entre Alcoa do Brasil e a Billiton Metais (pertencente ao grupo SHELL), e Companhia Vale do Rio Doce (Projeto Carajás) – hoje Vale S.A.⁷⁶. O governador da época era João Castelo (1980-1984), que também foi prefeito de São Luís no quadriênio 2008-2012. Ambos os empreendimentos, concebidos no âmbito da política de exportação, com grande escala de produção e tecnologia desenvolvida, voltam-se para o mercado externo.

Nos dias atuais, o Maranhão vem enfrentando problemas com outros grandes projetos, como o Centro de Lançamento de Foguetes (CLA), no município de Alcântara, e a hidrelétrica no município de Estreito/MA. Este último é fruto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e geradora de danos sociais e ambientais.

⁷⁶ Desde 2008, a empresa passou de CVRD, para VALE S.A..

A Usina de Estreito⁷⁷, a terceira maior em construção no país, terá capacidade de produzir 1087 MW de energia, sendo a maior obra em andamento do setor energético do PAC no Maranhão. Os principais municípios maranhenses atingidos pelo empreendimento são Carolina e Estreito. A execução de tais empreendimentos têm desconsiderado a situação fundiária e a luta dos trabalhadores rurais e populações das comunidades tradicionais quilombolas e indígenas secularmente instalados nestes territórios.

No tocante aos quilombolas, e de acordo com o estudo de Alfredo Wagner Berne de Almeida (2006), populações foram descoladas de seus territórios – pois não tinham condições de sobreviver à intervenção e à disputa com o grande capital pela terra. Parte vitimada por esse deslocamento é obrigada a vir para a cidade, no caso São Luís, e passa a morar de forma precária nos bairros da periferia, como Camboa e Liberdade⁷⁸. Em pesquisa junto a documentos oficiais do projeto PAC em nível nacional, foram identificadas as seguintes obras executadas no estado:

⁷⁷ Inaugurada no dia 17 de outubro de 2012, com a participação da Presidente Dilma Rousseff.

⁷⁸ E também na área conhecida em São Luís como Itaqui-Bacanga.

Tabela 6 - Principais obras do PAC no Maranhão⁷⁹.

PROJETOS NACIONAIS DA ÁREA DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA Programa de drenagem e berços do Porto do Itaqui			
Nome do Projeto	Região	Município de Localização	Empresa Executora
ITAQUI - Construção do berço 100, alargamento do cais sul e ampliação do porto; Drenagem dos berços 100 e 103 e dragagem e construção da retroárea dos berços 100 e 101, e recuperação do berço 101; e Duplicação do acesso rodoviário ao Porto de Itaqui - MA na BR-135-MA.	Metropolitana	São Luis/MA	EMAP: Empresa Maranhense de Administração Portuária
Construção da UHE - Usina Hidrelétrica de Estreito com 641.1 MW médios no rio Tocantins	Chapada das Mesas - onde predominam cerrados	Estreito/MA	Consórcio Estreito Energia (Camargo Correa, SUEZ, ALCOA e Vale).
ÁREA DE ENERGIA E TRANSMISSÃO			
Nome do Projeto	Região	Município de Localização	Empresa Executora
LT Biocombustíveis 1 usina de biodiesel prevista	Tocantins - Eixos Rodoferroviários	Açaliândia / Miranda	
LT Biocombustíveis 1 usina de biodiesel em implantação		Balsas	
ÁREA URBANA E SOCIAL - INFRAESTRUTURA HÍDRICA			
Nome do Projeto	Região	Município de Localização	Empresa Executora
LT Ribeiro Gonçalves - Balsas	Ribeiro Gonçalves, no Estado do Piauí	Balsas	

Fonte: Governo Federal. PAC BALANÇO - 4 anos: 2007-2010.

Outro grande projeto prometido como obra do PAC no estado foi à construção da Refinaria Premium I, no município de Bacabeira/MA, anunciado em 10 de dezembro 2009, (dois anos depois do lançamento oficial), pelo governo federal em parceria com o estadual. De acordo com investigação feita por esse pesquisador, passados mais de três anos do lançamento da “pedra fundamental”, o projeto tem parecer técnico, elaborado pela Petrobras, afirmando sua inviabilidade para o momento (Guimarães, Jornal do Brasil, 21/08/2012), e prevendo sua operação somente em 2017. O projeto da Refinaria parece não ter passado de um projeto de marketing com objetivo exclusivamente eleitoral.

⁷⁹ Observa-se que nenhum item se volta para as políticas sociais.

3.3 O PAC RIO ANIL EM SÃO LUÍS – CONCEPÇÃO E CRIAÇÃO

A cidade de São Luís é a capital do estado do Maranhão. Pela historiografia oficial, foi fundada pelos franceses em 1612. Já foi apelidada de Atenas Brasileira, Ilha dos Amores e Ilha Rebelde. Segundo o historiador Cabral (2006, p. 85), é chamada de “Ilha Rebelde” em razão da greve de 1951, cujo conflito:

[...] colocou em jogo os imaginários sociais, bem como as relações de força em seu domínio, demandada das diversas partes envolvidas a elaboração de técnicas e estratégias simbólicas adaptadas às especificidades do conflito. Assim, no decorrer da crise política de 1951, os atores sociais ligados às oposições coligadas produziram, (re) formularam, manejaram e difundiram (via meios de comunicação de massa) todo um conjunto de representações políticas que buscavam desqualificar a autoridade do vitorinista e exaltar a legitimidade das aspirações das Oposições [...].

A ideia de “ilha rebelde”, caracterizada pela resistência ao vitorinismo, vai perdurar por um bom tempo, em função de a população da cidade não votar em candidato ligado a grupos oligárquicos.

São Luís tem, atualmente, uma população de 1,038 habitantes (IBGE, 2024), dos quais 76% são de negros (pretos + pardos). Devido à sua posição geográfica, seu território é considerado estratégico. Mas São Luís tem o problema histórico das palafitas e lutar pela urbanização dessas áreas, ou seja, trazê-las para dentro da cidade, propiciando moradia digna a seus moradores e dando acesso aos aparelhos públicos, é um desafio.

Como uma breve introdução no que tange ao trabalho realizado em campo, cabe dizer que todos os pesquisados/entrevistados estão relacionados uns com os outros e não foram escolhidos a partir de critérios abstratos, como nos ensina Beaud (p. 14). Estes atores sociais

estão inequivocamente envolvidos com o projeto PAC Rio Anil, o que possibilitou uma percepção mais acurada do caminhar do projeto e identificação do mecanismo de bloqueio da participação popular.

Antes, faz-se necessário falar um pouco de outro projeto do governo federal, desenvolvido no bairro da Liberdade, também em São Luís. Trata-se do PROMORAR⁸⁰, o primeiro programa do governo federal com o objetivo de erradicar as palafitas da Liberdade, no final do ano de 1979 e início da década de 80 e que, apesar do lapso temporal e sociopolítico, apresentou características muito semelhantes ao projeto do PAC Rio Anil. O principal objetivo alardeado do PROMORAR era erradicar as sub-habitações destituídas de condições mínimas de serviços e salubridade, especialmente as que compõem aglomerados conhecidos por “palafitas”, “mocambos” e “favelas” e visava, fundamentalmente, erradicar as palafitas das favelas da Maré, no Rio de Janeiro, e Alagados, na Bahia. Depois se estendeu para as palafitas do bairro da Liberdade, São Francisco e Alemanha, no Maranhão. Segundo Silva e Silva (1989, p. 77):

[...] o PROMORAR representa, portanto, a versão atual da preocupação do governo, mais uma vez órfão de legitimidade social, “voltado” para as populações carentes, agora reapropriando-se da bandeira levantada há mais de 20 anos pela população favelada – a urbanização de favelas. Todavia, não custou muito para o PROMORAR revelar sua face autoritária [...]

Era um programa coordenado pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS e tinha como Diretor Geral o maranhense José Reinaldo Tavares (governador do Maranhão em 2003 a 2006). Tornou-se obra de infraestrutura prioritariamente nas áreas palafita-

80 Ver livro de Maria Ozanira Silva e Silva: o programa Promorar foi criado pela Resolução BHN n.º 72/80, e tinha como principal objetivo, pelo menos nos discursos oficiais, a melhoria das condições de habitação da população que percebesse até 3 salários mínimos, “descartando a remoção de favelas”. (1987, v. II).

das dos bairros São Francisco, Liberdade e Alemanha, mas, no final, somente interveio no bairro da Liberdade. Os bairros do São Francisco e Alemanha ficaram intocados, o que fica evidenciado em relato para este pesquisador de antigo morador e liderança comunitária histórica do bairro da Liberdade, o Sr. Basílio Durans:

[...] A obra do PAC é de grande significado para o bairro da Liberdade. Ela caminhou bem avançada até certo tempo. Com a saída do Governador Jackson Lago, ela agora está parada. Sendo concluída, ela vai trazer grande desenvolvimento para o bairro. Isso se ela continuar. Ela foi um pouco tímida. A maioria da população custou a saber que ia acontecer essa obra. Era feita reunião muito pequena. As lideranças não foram convocadas. No meu entendimento, essa obra vem seguindo o PAC Nacional. Era como a obra do PROMORAR, na década de 80 [...].

O líder popular Basílio Durans faz uma comparação do projeto PROMORAR com o PAC Rio Anil, na condição de quem vivenciou os dois momentos, e tem a compreensão de que o PAC, na área de habitação, parece não ter nada de social, verdadeiramente. Embora os objetivos disseminados pelo PROMORAR fossem estritamente de caráter social, na prática, o modo de urbanização das palafitas funcionou como uma espécie de “Reforma Urbana”, que despertou esperanças e sonhos para aquela população não integrada ao modo de produção capitalista. Marx, em *18 Brumário de Luís Bonaparte* (2011, p. 25), diz que “em alguma passagem de suas obras, Hegel comenta que todos os grandes fatos e todos os grandes personagens da história mundial são encenados, por assim dizer, duas vezes. Ele se esqueceu de acrescentar: a primeira vez como tragédia, e a segunda como farsa”. Seguindo o mesmo raciocínio, foi isso que se observou no bairro da Liberdade. A tragédia foi o projeto PROMORAR, na década de 80, que não erradicou as palafitas e ainda deixou os moradores revoltados. E a farsa parece ser o projeto PAC Rio Anil, agora na década de 2000, que mantém a maioria dos palafitados ainda na mesma situação de indigência de antes.

Silva e Silva (1989, p. 77) continua dizendo que, por outro lado, registram-se desvirtuamentos básicos da proposta apresentada no discurso, como efetivação de remanejamentos, além desse programa ter sido atingido seriamente pela acentuada crise financeira que toma conta do BNH, principalmente a partir de 1983, provocando lentidão, paradas constantes e até interrupções em diversas localidades, frustrando prematuramente as elevadas ambições do PROMORAR – o que não tem sido muito diferente com o projeto PAC Rio Anil.

Outra liderança engajada do bairro da Fé em Deus, Joberval Bertoldo⁸¹, em relato para esse pesquisador, quando perguntado sobre o bairro Liberdade e a relação dos habitantes com o projeto PAC Rio Anil, disse o seguinte:

[...] essa luta, exatamente naquela área onde está a Liberdade, surgiu nos idos de 1966. Era menino ainda, jovem, quando se cria uma associação de palafitados e que depois se revitaliza, já naquele projeto do governo militar, com o ministro Mario Andreazza (na gestão do presidente João Batista Figueiredo; era último governo militar) vindo visitar a área com uma série de empresas grandes como a Cobrasa etc. Quer dizer, essa é uma evolução dessa discussão; é uma evolução que vem lá dos idos de 1976, depois passa por esse projeto que foi específico. Esse foi específico para o bairro da Liberdade, mas, atingiu ainda o bairro da Fé em Deus, com base no aterro que foi feito, aterro por dragagem.

Depois, na Liberdade, nasce o projeto PROMORAR. A partir daí, o bairro se transforma totalmente. Quer dizer, o que era Matadouro (o primeiro nome do bairro da Liberdade), no período do prefeito Epitácio Cafeteira – a transformação do nome vem com o governo Cafeteira – passou a se chamar de Liberdade [...] (a área no bairro

81 Entrevista concedida em fevereiro de 2012, Joberval Bertoldo: liderança popular no bairro da Fé em Deus. Foi vereador pelo partido PCB/São Luís, no período 2004-2008 (depois concorreu à reeleição e não foi eleito); acompanhando, até o momento, todo o percurso e a luta dos moradores palafitados do bairro da Fé em Deus, Cambóa e Liberdade e áreas do eixo do projeto PAC Rio Anil, por uma moradia digna.

da Liberdade que se denominou PROMORAR). Isso vem fortalecer a luta, porque o que era para ser realmente um programa de governo para resolver um problema, na realidade não resolveu. O PROMORAR não resolveu problema nenhum, muito pelo contrário, criou foi um problema maior ainda.

Foi daí que a comunidade conseguiu se organizar, mas ainda naquele momento, lembro-me da associação criada que veio renascer dos idos de 66 e 68, aí me lembro. A gente tem que fazer memória, fazer história também. Me lembro de Basílio Durans, Basílio, nêgo Basílio, nessa época lutando também lá, pela associação dos palafitados, e aí viemos chegando [...]

Por esse relato de Joberval Bertoldo, fica evidenciada a luta inicial travada pelas lideranças e moradores dos bairros Liberdade, Fé em Deus e Floresta, ainda na década de 80, para que um projeto de erradicação das palafitas fosse efetivado pelo governo do estado do Maranhão em todo aquele território de famílias de baixa renda, segregadas na configuração urbana contemporânea de São Luís. E Joberval continua:

Figura 3 - Entrevista com Joberval Bertoldo - liderança do bairro da Fé em Deus



Fonte: Larissa Santos

[...] Mas, recentemente, já no segundo governo Jackson Lago (na prefeitura de São Luís), em 1997, nós já tínhamos, nessa época, formado por conta dessa discussão dos palafitados, o Movimento de Integração – MI –, que depois se transformou e passou a ser Movimento de Integração Comunitária – MIC, e hoje é o Movimento

Popular de Integração Comunitário da Fé em Deus – MPIC [...]. Então, esse movimento se transformou como sendo um fórum de discussão, incluindo aí, inclusive, o bairro da Liberdade. Passou-se a discutir com a Liberdade, a Fé em Deus e Floresta essa questão da habitação; [...] o movimento, então, se estendeu, e quando, na época, houve a segunda campanha eleitoral Jackson Lago (1996), nós fizemos uma discussão forte com ele e obrigando a assinar uma Carta⁸² de compromisso pela erradicação das palafitas. Essa carta compromisso tem em arquivo no movimento [...].

Jackson Lago (então prefeito de São Luís, em 1997) assumiu o compromisso frente a lideranças e moradores palafitados, inicialmente do bairro da Fé em Deus, de erradicar aquelas palafitas. Chegou a assinar um documento em público, mas não realizou a promessa. Vê-se que a relação da população com Lago antecede a proposta do PAC. Conforme Bertoldo, “o prefeito (Jackson Lago) não conseguiu realizar os sonhos de todos aqueles moradores [...] depois, fizemos a discussão com o governo do estado de então, que era José Reinaldo Tavares (2003-2006)”.

Ainda de acordo com Bertoldo, “foi aí que se fortaleceu a luta no bairro; depois fizemos a apresentação do nosso sonho como proposta, na época, para a ministra da igualdade racial do governo Lula, Matilde Ribeiro [...]”.

Cabe deixar claro que a ex-ministra Matilde Ribeiro⁸³ passou a conhecer o problema das palafitas em todo o eixo do bairro da Liberdade em 2005, quando da sua primeira visita à capital maranhense na condição de ministra da Igualdade Racial do governo Lula.

⁸² Ver apêndice, cópia da Carta Compromisso (1996), assinada por Lago.

⁸³ Aqui, faz-se importante uma descrição do perfil da ministra Matilde Ribeiro, gestora de um ministério secundário, mas que tem a questão “raça/classe” como foco central da sua intervenção. Mulher negra, nasceu no interior de SP, em uma família de trabalhadores rurais, cuja mãe nunca foi a uma escola, cujo pai foi quando criança apenas por 3 anos – ele era o que se chama hoje de analfabeto funcional. Essa realidade delimita a sua origem: Matilde foi criada sempre nas periferias – primeiro, no interior, até a primeira infância, depois, veio para a grande São Paulo, morando em Osasco. Estudou na PUC/SP, fez graduação em Serviço Social, atualmente está cursando mestrado e doutorado em Serviço Social.

Segundo Matilde Ribeiro:

[...] Essa realidade familiar me levaria, se não houvesse aí uma ruptura com a história, a ser mais uma empregada doméstica na família. Não desmerecendo o trabalho doméstico, mas dizendo que esse é o destino social colocado para a maioria das famílias negras, as mulheres negras, de famílias pobres. E eu coloquei como uma meta na vida estudar; e trabalhei desde cedo, paguei meus estudos, ajudei a família [...], tudo na cartilha dos pobres. E então conhecia, mesmo antes de ser ministra, a realidade dos pobres, das pessoas que vivem na periferia, e o meu olhar foi se ampliando à medida em que fui conhecendo outros universos, primeiro na universidade, depois na militância política. Viajei, a partir da militância política, para vários países, e tudo isso antes de ser ministra. Circulei em roda da classe média, dos ricos. Então, vindo das periferias, mas olhando a cidade e a vida da população através da militância política e da inserção acadêmica, neste contraste, entre ser rico e ser pobre, é com esse olhar básico, então, que eu me torno ministra. E quando chego ao Maranhão, assim como também cheguei aos quilombolas de outros estados do país, cheguei a centros periféricos [...].

Esse olhar que Matilde Ribeiro traz da sua origem de vida, de conhecer bairros pobres e conhecer a vida da periferia, pode ter direcionado o seu interesse na condição de ministra para conhecer a situação dos palafitados do bairro da Liberdade em São Luís. Na opinião de Bertoldo, foi quando houve a sensibilização para a situação degradante das palafitas em São Luís por parte do governo Federal:

[...] A partir daí, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) abriu as portas, e fomos para Brasília discutir com eles (a SEPPIR e o Ministério das Cidades), levando toda a ideia, sem ainda nada desenhado, quando começamos a discutir o projeto. De lá, a gente veio para conversar com o governo do estado, colocamos para o governo do estado, que na época era José Reinaldo Tavares. Aí nós retornamos à SEPPIR. Antes, o projeto era focado somente no bairro da Fé em Deus e Liberdade, só que

o levantamento primeiro que nós tínhamos era só da Fé em Deus, 400 famílias no total, mais ou menos, aí nós levamos de volta à Brasília, à SEPPIR. Sentamos, então, em conjunto, e aí tivemos, inclusive, nesse momento, a participação do dep. Domingos Dutra (PT/MA)⁸⁴, nessa primeira e única reunião com o ministro das cidades, Márcio Fortes. E então, o projeto a partir daí foi abraçado pelo Ministério das Cidades, mas a grande estrada, o grande elo foi a SEPPIR, a Matilde Ribeiro teve um papel importante naquilo ali. Então aí o projeto foi aprovado e tudo começou a ser feito em duas mãos, e ainda não era chamado projeto PAC Rio Anil, ainda era projeto Fé em Deus. (Joberval Bertoldo)

Tal relato do líder comunitário tem como referência os anos de 1997, quando Jackson Lago exercia o cargo de prefeito de São Luís, e de 2006⁸⁵, quando o governador do Maranhão, era José Reinaldo Tavares – período em que uma segunda proposta de erradicação de palafitas foi apresentada ao governo Federal⁸⁶. Não existia neste momento o PAC, que só é lançado em 22 de janeiro de 2007. Portanto, a concepção inicial era chamada Projeto Fé em Deus, que tinha como foco somente o bairro da Fé em Deus, como bem descreveu Bertoldo. Aqui nota-se, também, que havia uma participação popular daqueles que faziam a luta no bairro.

Em seguida, Matilde Ribeiro falou sobre a participação da SEPPIR na aprovação do projeto. Segundo ela, o papel da SEPPIR foi

84 É advogado, fundador e deputado federal pelo PT do Maranhão, já em seu terceiro mandato. Sua marca é o combate à oligarquia Sarney e a defesa das comunidades quilombolas, principalmente do município de Alcântara/MA, que há mais de três décadas vem resistindo contra o Centro de Lançamento de Foguetes (CLA).

85 Ofício nº 353/2006 – Gabinete do Governo do Maranhão, encaminhado ao Ministério das Cidades. Assunto: Aprovação de Projeto inserido no Programa de Urbanização de Assentamentos Precários – Ação de Melhorias das Condições de Habitabilidade, beneficiando 294 famílias em área de Palafitas constituída de Quilombo Urbano, em São Luís/MA.

86 Ver anexo - Ofício n.º 698/2006 – Da Gerência Filial de Desenvolvimento Urbano da CEF, em São Luís/MA. Neste documento a CEF parabeniza o governador do Maranhão, José Reinaldo Tavares (2003-2006) pelas seleções no Ministério das Cidades, de operações com recursos do Orçamento Geral da União para o município de São Luís, referente ao Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, ações de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamento Precários.

estratégico. Ao ser perguntada se o projeto PAC Rio Anil teria saído caso o governador Jackson Lago chegasse sozinho, ela respondeu

[...] Especificamente na situação do Maranhão, eu entendi na fala do governador que ele não estava tendo reciprocidade na construção da agenda política com aquele ministério (Ministério das Cidades, que trata da questão da habitação). Ele (Jackson Lago) estava precisando de ajuda, e aí a ajuda não foi só em função da minha compreensão sobre a questão racial. Foi também, mas não foi só ela. Foi também um impulso. Assim: o ministro que procurei na época (Márcio Fortes) foi o ministro das cidades. Poderia ter sido em outras áreas. Já aconteceu de eu intermediar projetos em outras áreas, mas, neste caso, o ministro das cidades se sentiu convocado por outra ministra, um par dele na estrutura de governo, a olhar para uma realidade específica de um estado. Então, eu entendo que exerci aí um papel estratégico que foi responder a uma compreensão que já tinha a partir da minha área de atuação, mas, também exercer um papel político, global, de ajudar a construir uma agenda importante do governo federal [...].

O ministério que Matilde Ribeiro comandava era o da Igualdade Racial, que não tinha orçamento próprio. Na verdade funcionava numa Secretaria Especial com estatutos de ministério, vinculada ao Ministério da Justiça.

Retomando-se a narrativa de Joberval, ele continua:

[...] depois de aprovado projeto, já no governo de José Reinaldo Tavares, é que tivemos um problema para que o convênio fosse assinado com o governo federal, que foi a desapropriação da fábrica Rachid Abdalla (uma fábrica de cimento Nassau), que era exatamente um ponto onde haveria as construções dos apartamentos para poder tirar o pessoal das palafitas. Isso não pôde ser feito, aí sentamos com o governo Jackson, no quinto dia já de governo, isso em 2007, primeiro ano da gestão, e foi aí que ele (Jackson Lago), disse: “porque que, então, a gente não aproveita agora para ampliar esse projeto, a gente agora está no governo e tem condição de ampliar esse projeto [...]”.

Sandra Karine,⁸⁷ assistente social da SECID, também descreve um pouco desse caminhar histórico:

[...] o projeto original nasceu de uma iniciativa muito tímida a princípio. Era o início, era o começo. Existia um projeto que era para remover as palafitas somente na área da Fé em Deus.

Esse projeto, quando o ex-governador Jackson Lago assumiu, foi apresentado a ele, projeto da Fé em Deus, que era para remover 200 e poucas famílias [...]. Em 2007, o projeto voltou de novo para pasta da SECID, e aí foi pensado: “por que, ao invés de pensar só nas palafitas da Fé em Deus, não se amplia para toda a área?” Aí se viu que na área da Liberdade, onde é o foco de teu estudo, havia maior número de palafita [...], de população vivendo de forma precária, aí foi se pensando a concepção de uma via [...] para evitar novas ocupações irregulares, essa seria uma forma. Seria feito todo o aterro, teria via, teria equipamentos comunitários e teria unidades habitacionais à margem do rio. Essa é a concepção original do projeto. Aí se partiu em cima de projetos de desenho, em cima de google, sem um estudo mais aprofundado, sem saber se nessa área caberiam unidades habitacionais, se era possível fazer uma via com o aterro proposto, que era aterro hidráulico, e aí foi se fazendo o projeto. Houve muita pressão do governo federal para que esse projeto fosse apresentado [...].

Adiante, Sandra vai relatar que o Maranhão, no período em que o projeto Rio Anil foi apresentado como proposta, sofria da falta de confiança e, para obtê-la, o Governo do Estado aportou mais de 60% do valor da contrapartida. A proposta, então, foi apresentada ao Governo Federal apenas com projetos básicos, sem estudos mais especializados. Isso trouxe dificuldades na sua execução, como reclamam os engenheiros da obra e populares. Contudo, no entendimento da assistente social o projeto:

⁸⁷ Entrevista concedida em 30/03/2012. Sandra Karine, acompanhou a concepção inicial do projeto PAC Rio Anil desde os primeiros dias do governo Jackson Lago. Quando me concedeu essa entrevista ainda exercia o cargo na secretaria do governo de Roseana Sarney.

[...] Tinha, sim, a intenção de remover as famílias, a intenção de resgate, de inclusão social. [...]. Para se conseguir aprovar o projeto na época, a secretária era Telma Pinheiro, ela teve que ter uma articulação com a ministra Matilde Ribeiro. A Matilde foi uma que abriu as portas junto ao ministério e houve esse clamor, essa sensibilização, além do governo ser um governo participativo-popular e focado para questão étnico-racial, isso foi um clamor [...] Então, foi uma estratégia, também, uma estratégia boa e de certa forma que garantiu a aprovação do projeto. Então, assim, esse projeto nasceu de um clamor social [...].

Fica ainda mais evidenciado que o projeto Rio Anil surgiu, como bem descreveu Bertoldo, da luta dos moradores palafitados e da liderança da Fé em Deus. Tinha como foco, na sua origem, o social. Porém depois ganha outra concepção. Quem também ratifica os argumentos mencionados é Márcio Crispim⁸⁸, liderança da Liberdade:

[...] O PAC Rio Anil nasceu das lutas que tinha o povo ali da Fé em Deus, área sul do bairro da Liberdade, que divide o bairro da Liberdade com o Monte Castelo e a Alemanha. Eles sempre tiveram uma luta para tirar as palafitas que existiam lá, cerca de 300, 350 palafitas, e vinham lutando já há muito tempo para acabar com isso, acabar com aquelas palafitas de lá, vinham lutando. Um compromisso na época de campanha de governador, do então candidato Jackson Lago, que, mais na frente, logo após a sua eleição, retornou ao bairro da Fé em Deus e lá assinou o protocolo de intenção. Depois ele retornou para concretizar o que ele havia se comprometido como candidato. É nessa, nessa volta do governo Jackson ao bairro da Fé em Deus, que estava se dando também o início do segundo mandato do governo do presidente Lula e o governador Jackson, na época muito sensível às causas populares, conhecedor da cidade onde ele foi prefeito por três mandatos, ele disse que queria um projeto, chamou a assessoria dele e disse que queria um projeto da viabilidade, da possibilidade de acabar com todas as palafitas do eixo, não só da Fé em Deus, mas as palafitas, é lógico, no bairro da Liberdade, por ser maior e ter mais palafitas [...].

⁸⁸ Entrevista concedida em 30 de julho de 2012, na Escola do Estado do Pará, localizada no bairro da Liberdade, por Márcio Crispim, morador do bairro há 18 anos, ativista social.

Os relatos de Basílio Durans, Joberval Bertoldo, Márcio Crispim, militantes da luta popular, Sandra Karine e Matilde Ribeiro, gestoras do governo estadual e federal, respectivamente, são esclarecedores para a compreensão de como nasceu a concepção do projeto PAC Rio Anil, ficando visível que já existia uma demanda histórica, expressa na luta de lideranças pela erradicação das palafitas.

Nesse sentido, privilegiou-se entrevistar mais algumas dessas lideranças – considerando-se a inserção, o seu envolvimento, a sua militância e o seu engajamento com a luta no bairro – assim como alguns outros gestores públicos.

3.3.1 OS CAMINHOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAC RIO ANIL, EM SÃO LUÍS

No sentido de entender o processo de seleção de uma política pública, Capella (2006, p. 26) apresenta um estudo de Kingdon. Este estabelece uma importante diferenciação entre problemas e questões (*conditions*). Uma questão, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Esse tipo de questão configura-se como problema apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Foi o que aconteceu no projeto Rio Anil, que passou a se configurar como problema depois da visita do governador Lago no bairro da Fé em Deus. Com sua sensibilidade política e social, entendeu que deveria fazer algo a respeito da situação daqueles moradores palafitados que vivam em condições sub-humanas. A partir daí, a erradicação das palafitas da Camboa, Liberdade e Fé em Deus passou a ser um problema e, depois, transformou-se em políticas públicas, tornando-se importante pauta na agenda do governo de Lago na capital maranhense.

O projeto PAC Rio Anil, como ficou conhecido, está contemplado na modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários do Programa de Habitação Cidadã (PHC). Era o maior projeto social do

governo do Maranhão, em convênio com o Ministério das Cidades, Ministério da Igualdade Racial, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Caixa Econômica Federal. Conforme memorial descritivo urbanístico do projeto, o plano realizado tinha como objetivo solucionar o problema da falta de infraestrutura básica e das péssimas condições de moradia da população ribeirinha que habita à margem esquerda do Rio Anil, na cidade.

Segundo a concepção original, o projeto contaria com a construção e execução de benfeitorias e melhorias em 10.000 unidades habitacionais, e construção de 3.500 apartamentos de 42,00 m², além da realocação de famílias e melhorias de infraestrutura urbanística. As localidades contempladas pelo Projeto são um total de 15 bairros: Camboa, Liberdade, Fé em Deus, Alemanha, Apeadouro, Irmãos Coragem, Vila Cristalina, Vila Sésano, Caratatiua, Vila Palmeira, Radional, Santa Cruz, Vera Cruz, Diamante e Barreto. Seriam beneficiadas 15.500 famílias com 23 áreas de intervenções distribuídas em 353.072,06 m², que estão nas seguintes categorias de áreas: habitacionais (141.356,34 m²); equipamentos comunitários (39.756, 69 m²); lazer e esporte (87.087,75 m²); recuperação ambiental (38.705, 75 m²) e preservação ambiental (46.165,36 m²).

Quem contou um pouco mais sobre essa história foi o ex-governador do Maranhão, Jackson Lago⁸⁹, em entrevista no mês de outubro de 2009, concedida à pesquisa deste autor quando do curso de especialização em Sociologia (UEMA), conforme publicada do trabalho final do referido curso:

Em uma audiência que tive com o presidente da república (Luiz Inácio Lula da Silva), para tratar de grandes projetos, no caso específico para discutir a questão da implantação de siderúrgica no Maranhão, tive a oportunidade de sentir também a sensibilidade do presidente para a questão da sub-habitação, sobretudo para coisa mais degradante da pessoa humana, que é a palafita. Percebendo aquilo, então, pedi que a Secretaria de Estado das Cidades fizesse um projeto, juntamente com o Governo Federal, para nós darmos mais dignidade à vida de milhares e milhares de palafitados.

O projeto não seria apenas um projeto para tirar da palafita e colocar o palafitado em apartamento. Seria um projeto de urbanização de todos os bairros. São 15 bairros à margem esquerda do Rio Anil, em que seriam beneficiadas mais de 200 mil pessoas, e, diretamente, 55 mil pessoas, à medida que seriam melhoradas as condições de 2000 casas precárias em terra firme, das quais mais de 1200 antes do final do governo. Colocaríamos 3500 famílias de palafitados em apartamentos. Ou seja, esses 3500 apartamentos abrigariam cerca de 12 a 15 mil pessoas (como as famílias variam muito, de 3, 5 e 6 membros) e 2000 casas em terras firmes nesses diversos bairros, abrigariam, em média, 10 mil pessoas. De forma que 55 mil pessoas seriam beneficiadas diretamente. Mas um conjunto de cerca de 200 mil pessoas teriam melhorado as condições de vida dos seus bairros, pelos equipamentos urbanos: escolas, praça, área de lazer [...]

Por essa entrevista, a perspectiva de moradia foi apresentada aos moradores do bairro Liberdade, através do projeto PAC, por

89 Entrevista concedida a este pesquisador e ao cientista social Bruno Rogens (UFMA), em outubro de 2009.

iniciativa do governador do estado do Maranhão, tendo como objetivo construir moradias dignas para a população ribeirinha, residente nas palafitas, na sua maioria negra e quilombola, que ali vivem em condições precárias. Seriam beneficiadas cerca de 250 mil pessoas de todo aquele território. Considerando que São Luís tem uma população de 1 milhão e 250 mil habitantes, pode-se inferir que 15% da população da cidade seria beneficiada com o projeto, o que o caracteriza como o maior projeto social do governo Lago. O ex-governador continua:

[...] Só que o Maranhão, com a falta de crédito, com uma classe política que é contra os interesses do estado, botou o pé na parede e fez com que a então ministra, Dilma Rousseff, limitasse em 144 milhões o PAC para São Luís. O projeto era de 288 milhões. Todos os estados que entraram no PAC dão de 5 a 10%. Então eu disse: essa coisa é fundamental para São Luís e o estado do Maranhão vai dar os outros 50%. Só que, quando estávamos no Governo, o projeto estava andando, mas havia muita pressão da família Sarney junto à CEF⁹⁰, e o dinheiro demorava a sair. Enquanto estávamos no Governo, o Estado investiu mais que o governo Federal [...]

Quando eu fui prefeito, tirei os primeiros palafitados da Lagoa da Jansen (256 famílias, ao lado do império de comunicação⁹¹ da família Sarney) e assentei em terra firme, em casa de alvenaria e ruas asfaltadas, em área bastante valorizada. E agora, com o apoio do Governo Federal, ia partir para uma quantidade bem maior, de 3.500 apartamentos. Quando estava no Governo, esse era o projeto do PAC mais adiantado do país [...].

90 Este pesquisador visitou o escritório da CEF/MA, em agosto de 2012, para entrevistar a gerente de Filial de Desenvolvimento Urbano de São Luís/CEF – responsável pelo projeto, mas não conseguiu. O objetivo da entrevista era saber dos valores de repasses, até o momento, já feitos para o projeto. No entanto, com muita insistência e de maneira informal, foi possível conversar com a engenheira civil, que disse que informações dessa natureza teriam que ser autorizadas pela gerência regional ou nacional. Orientou-me, então, a pesquisar nos relatórios de balanço do PAC Nacional, que sempre é feito pelo governo federal. Lá encontraria informações de interesse do projeto PAC Rio Anil.

91 Jackson Lago, para caracterizar o poder da oligarquia no estado, chamava de “império de comunicação”, a TV Mirante, retransmissora da Rede Globo no estado, de propriedade da família de Sarney, dirigida pelo filho empresário Fernando Sarney. Cabe informar que a TV Difusora, segundo maior meio de comunicação e retransmissora do SBT, é de propriedade do ex-ministro de Minas e Energia, Edson Lobão, aliado de Sarney.

Em seu início, o projeto PAC, em nível nacional, não contemplava a urbanização e erradicação das palafitas de São Luís/MA. A maioria das obras do PAC na capital maranhense era prioritariamente na área de infraestrutura, com foco na modernização do Porto do Itaqui e logística, tendo como estratégia o crescimento econômico. Logo depois, somente se fizeram necessários projetos com “foco no social”, a fim de atender aos pobres. Sendo a moradia uma questão central, o governo federal passou a receber proposta para erradicação de palafitas nas cidades brasileiras.

O PAC Rio Anil, com o recorte na área sociourbana, nasceu pelo alto, por meio da vontade e da sensibilidade do governador Jackson Lago, preocupado em resolver um problema de mais cinco décadas: o das palafitas na Liberdade e todos os demais bairros que integram aquele território. Pode-se caracterizar tal iniciativa como de certo paternalismo.

Ocorreu uma espécie de enxerto de uma política habitacional em um projeto do PAC, feito pelo governador Lago, com a ajuda da ex-ministra Matilde Ribeiro, junto ao PAC nacional. O fato é que muitos dos moradores reconhecem o esforço de Lago, como é o caso Marcio Crispim, para quem:

[...] o pai do PAC Rio Anil em São Luís é o governador Jackson Lago, porque, assim, no governo Zé Reinaldo (2005), este assumiu o compromisso com as 380 casas da Fé em Deus, mas só que, quando o compromisso foi assumido, ele (Zé Reinaldo) conseguiu o dinheiro no governo federal, mas não viabilizou o projeto – tanto que esse dinheiro voltou para o Ministério das Cidades na época. O projeto, de fato, só foi nascer, só foi concebido, no governo Jackson Lago, no início do governo Lago. Ele só foi colocado em prática no início do seu mandato. Ele veio e assumiu, assinou a documentação, levou para o Ministério das Cidades; foram as missões das comunidades daqui, pra Brasília etc. Aí que o projeto veio, no governo Jackson Lago. (Márcio Crispim)

São inegáveis as diferenças e – mais ainda – as contradições entre a prática política de Jackson Lago e da oligarquia Sarney. Jackson Lago tinha históricos vínculos reais com as aspirações populares. Por outro lado, na boa tradição populista, estes vínculos não eram de molde a estimular a organização autônoma das classes populares, operando no melhor dos casos, com o tempero do tecnocratismo com o paternalismo.

Em diversas situações, este populismo obteve vitórias significativas no plano estadual, com importantes repercussões no nacional. Isto ocorreu, por exemplo, com Leonel Brizola, no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro, e Miguel Arraes, em Pernambuco. A diferença no caso de Jackson Lago consistiu em três aspectos fundamentais: a forte implantação de uma oligarquia estadual com profundas ramificações; a força do lulismo com sua extraordinária capacidade de atingir os mais “desvalidos”, contemplando alguns de seus interesses imediatos, mas conservando-as em uma atitude de incapacidade de auto operacionalizarem politicamente; enfim, a sólida aliança, no Maranhão, do lulismo com a oligarquia Sarney. Neste contexto, a situação de Jackson Lago, até pouco propenso a estimular esta organização autônoma dos dominados, ficou insustentável. E, com ela, sua principal obra social: o PAC Rio Anil.

Observava-se, por essa análise, que Lago não deixou de utilizar do seu carisma, em função de já ter sido eleito prefeito de São Luís por três vezes – o que lhe deu legitimidade para chegar até o bairro da Fé em Deus, e depois na Liberdade, e assumir o compromisso de erradicar as palafitas, como disse Bertoldo, “promessa essa que fizera em 1996 quando fora prefeito e não cumpriu”. Nesse sentido, pode-se dizer que a sensibilidade política de Lago estava caracterizada de certa dose de populismo?

Nas idas a campo e nas entrevistas realizadas, observou-se um sentimento de gratidão e reconhecimento por parte dos moradores

das palafitas e lideranças comunitárias à figura do governador Jackson Lago. Atente-se para o relato de Cecília Alves Feitosa⁹²:

[...] Com certeza, Jackson Lago, pra mim, é o grande homem desse PAC Rio Anil. Primeiro, porque ele era uma pessoa tão boa, que era do povo – não é porque ele morreu que eu vou falar isso, não. Ele vinha com a gente da Camboa até a rua da Vala, andando com a gente, mostrando, perguntando, entrando nas casas pobres, como tem lá perto da casa da Aurineia, onde ele entrou mandado demolir aquela casa pra não cair em cima das pessoas, preocupado com as pessoas que estavam trabalhando sem nenhum equipamento [...]. Então, pra mim, se ele estivesse vivo, não estariam assim essas palafitas, com certeza [...]

3.3.2 O CAMINHAR HISTÓRICO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO RIO ANIL NO PAC DO GOVERNO FEDERAL, TRILHADO PELO GOVERNO ESTADUAL

Em visita ao Maranhão, no dia 16 de março de 2007, Matilde Ribeiro recebe das mãos do governador a proposta da concepção inicial do projeto Rio Anil, como era chamado – a primeira ministra do governo Lula a cumprir agenda⁹³ na gestão de Jackson Lago, a convite da Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial, em evento realizado no Palácio dos Leões. Na oportunidade, o governador pediu à então ministra Matilde Ribeiro seu empenho junto ao governo Lula para que tal proposta fosse incluída no PAC Nacional. A ministra Matilde assumiu o compromisso público de levar a proposta do projeto Rio Anil ao presidente Lula e ao ministro das cidades, Márcio Fortes.

92 Entrevista concedida em 30 de julho de 2012, na Escola Estado do Pará, localizada no bairro da Liberdade. Cecília Alves Feitosa é moradora da Liberdade e ativista social.

93 Agenda da ex-ministra Matilde Ribeiro, foi coordenada pela recém-criada Secretaria Extraordinária de Estado da Igualdade Racial (SEIR), na gestão de Lago. O Secretário era o militante do PDT, João Francisco dos Santos (faleceu no dia 20 de novembro de 2012, vítima de um câncer). Este pesquisador, no período, exercia o cargo de Secretário Adjunto da referida pasta e participou da agenda. A visita de Matilde teve o objetivo da assinatura do termo de cooperação técnica entre o governo do estado e o projeto de lei que criava o Conselho Estadual da Igualdade Racial. Portanto, não havia proposta de assinatura do projeto PAC Rio Anil. Entretanto, o governador e a Secretária de Estado das Cidades, Telma Pinheiro, na oportunidade, passaram às mãos da ministra a proposta inicial do projeto Rio Anil.

Imagem 7 - Jackson Lago (Governador do Maranhão) e Matilde Ribeiro (Ministra da Igualdade Racial do governo Lula) e Dep. Federal Domingos Dutra, quando da entrega da proposta inicial do projeto Rio Anil (16/03/2007).



Fonte: Secretaria de Estado de Comunicação do Maranhão (2007).

A partir daquele momento em que o projeto do Rio Anil foi aprovado pelo PAC nacional, o governador contou com a intervenção decisiva do Ministério da Igualdade Racial. O projeto Rio Anil passou a integrar o Programa de Urbanização, Regularização e Integração em Áreas de Assentamentos Precários e Favelas, do Ministério das Cidades.

No dia 21 de março de 2007, o governador Jackson Lago participou de evento no Palácio do Planalto, em Brasília, organizado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), alusivo ao Dia Internacional de eliminação de todas as formas de discriminação. Na oportunidade, aproveitou para entregar o Plano Estadual da Igualdade Racial do Maranhão ao vice-presidente José Alencar, que ali representava o presidente Lula.

Em seguida, participou de reunião na SEPPIR, que contou com a presença da ministra Matilde; do ministro das cidades, Márcio Fortes; secretário da igualdade racial do Maranhão, João Francisco dos Santos; secretário adjunto de igualdade racial, Sílvio Sérgio Ferreira Pinheiro; secretária de estado das cidades, Telma Pinheiro, e do deputado federal Domingos Dutra (PT/MA). Na pauta da reunião constava: discutir a aceitação do projeto Rio Anil em São Luís no PAC nacional –, ao que logo o ministro das cidades, na oportunidade, também assumiu o compromisso de acatar a provocação de Matilde Ribeiro e de dedicar atenção para o projeto.

Em 03 de agosto de 2007, o governador Jackson Lago retornou a Brasília, agora com projeto já aceito, convidado para assinar, no Palácio do Planalto, o convênio que destinava recursos do PAC para obras de saneamento e urbanização de favelas do estado. Inserindo-o, prioritariamente, no PAC nacional. Assim nasceu o PAC Rio Anil, que deixou de ser só somente projeto Rio Anil.

Ainda como parte desse caminhar, em 26 de maio de 2008, o ministro-chefe da Casa Civil, Paulo Bernardo, e o ministro das cidades, Márcio Fortes, participaram de reunião no Palácio dos Leões, em São Luís, e assinaram, juntamente com o governador Jackson Lago, o contrato para execução de obra do PAC Rio Anil.

No dia seguinte, 27 de maio, foram ao bairro da Liberdade, onde já estava montado o palanque para o discurso aos moradores palafitados, e anunciaram oficialmente o lançamento do PAC Rio Anil.

Em agosto de 2008, iniciaram-se as obras do PAC Rio Anil, com a sua etapa primeira executada pela empresa ENGESA. O projeto, que é uma parceria entre os Governos Federal e Governo Estadual, tinha como objetivo transformar as áreas palafitadas em habitações dignas, com um investimento no valor de R\$ 238 milhões do tesouro federal, e uma contrapartida do governo estadual no valor de R\$ 107 milhões,

que depois passou para R\$ 288 milhões. Observe-se o grande volume de recursos públicos destinados à erradicação das palafitas. Um projeto muito grande, o maior projeto na área social do PAC no Maranhão.

Tabela 7 - Descrição dos apartamentos para os palafitados

Conjunto Habitacional	Área de Intervenção	Bairro	Área Terreno	Nº de blocos	Nº de Unidades Habitacionais
01	AI-03	Camboa	12.460,20m ²	18	228
02	AI-19	Alemanha	11.391,92m ²	14	224
03	AI-20	Diamante	7.363,11m ²	07	112
04	AI-06	Liberdade	13.653,90m ²	20	320
05	AI-07	Liberdade	196.925,05m ²	29	464
06	AI-09	Liberdade	17.542,42m ²	23	368
07	AI-10	Liberdade	7.243,78m ²	10	160
08	AI-13	Fé em Deus	6.656,23m ²	08	128
09	AI-15	Fé em Deus	15.540,22m ²	20	320
10	AI-21	Retiro Natal	11.833,70m ³	14	224
11	AI-18	Fé em Deus	7.243,78m ²	07	110

Fonte: Secretaria de Estado das Cidades do Governo do Maranhão (2008).

No quadro descritivo acima, nota-se que não consta o residencial do PAC Rio Anil do Monte Castelo, que não estava proposto no projeto inicial. De acordo com o secretário de estado das cidades, Pedro Fernandes⁹⁴, houve alteração em todo o projeto PAC Rio Anil:

[...] O projeto inicial não levou em conta que numa obra de engenharia onde a lama é muito espessa, é necessário ter prazo de adensamento para que o terreno ganhe condições de construções e até para evitar uma fundação mais cara, o que encarece naturalmente. Então, no PAC do Rio Anil, nós, hoje, estamos tirando algumas

94 Entrevista concedida em janeiro de 2012, na Secretaria de Estado das cidades, em São Luís/MA.

residências, que, no princípio, estavam previstas para a área, mas estamos oferecendo para a população, no Sítio Piranhenga, um projeto de qualidade para que a gente possa levar para comunidade e eles façam opção também de ocupar alguns apartamentos [...]

Nesse ponto, o secretário das cidades do Maranhão apresenta a sua versão sobre o motivo de as famílias estarem sendo retiradas e deslocadas das áreas em que vivem e indo para o Sítio Piranhenga, o que vai contra os termos da diretriz descritos no projeto nacional:

[...] O reassentamento total de famílias deverá ocorrer somente nos casos em que o assentamento precário esteja em área imprópria para uso habitacional e para local o mais próximo possível da antiga área ocupada, tendo em vista as relações de vizinhança e emprego estabelecidos, bem como da infraestrutura e equipamentos públicos existentes [...]

De acordo com essa diretriz, fica explícito que o deslocamento das famílias não poderia ser feito sem que se levasse em conta tais condições descritas, o que não é o caso. A ideia central do PAC Rio Anil, como consta no projeto, consistiu na substituição das palafitas por apartamentos, mantendo os moradores no lugar onde residiam, assegurando-lhes inclusive a relação de vizinhança. A secretária nacional de habitação, Inês Magalhães⁹⁵, quando perguntada sobre o projeto PAC Rio Anil e o deslocamento das famílias, afirmou:

[...] tenho uma visão, um carinho muito especial pelo projeto Rio Anil. Fui uma das que defendeu a entrada dele no PAC nacional, porque ele tem um conceito interessante de contemplar o maior número de famílias na própria área. Na apresentação, era um projeto grande, e a concepção de que a urbanização tinha como uma das diretrizes a permanência das pessoas é porque nós temos a experiência que já mostrou que quanto menos você faz a remoção, melhor [...] A remoção é necessária, mas se você puder fazer isso

⁹⁵ Entrevista concedida em 29 de junho de 2012, no gabinete em Brasília. Inês Magalhães é secretária nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

com as famílias permanecendo na área, é melhor [...] Então essa é uma das diretrizes de que o reassentamento das famílias deve ser minimizado, e, quando for feito, deve ser feito para áreas o mais próximo possível. Essas são diretrizes do programa [...]

Isto só ratifica a compreensão da inconveniência de deslocamentos das famílias para áreas distantes. Ainda nesse contexto, perguntou-se ao Secretário das Cidades do governo do Maranhão se havia diálogo com os moradores sobre tal situação, ao que ele respondeu:

[...] nós estabelecemos um diálogo com o Ministério das Cidades, um diálogo com a Caixa Econômica Federal (CEF) e com algumas lideranças. E por que nós não estabelecemos diretamente um diálogo com essas pessoas que serão beneficiadas? Porque antes era só uma ideia do terreno, agora não, nós concretizamos o terreno, e estamos concretizando o projeto na perspectiva do seguinte: se não for aceito, não terá problema, porque, com o programa Minha Casa, Minha Vida, será feito o sorteio para quem quiser ir, atendendo, assim, outra comunidade. Porém, nós estamos fazendo um projeto de tal maneira que tenho certeza de que as pessoas gostarão de morar, porque dará muito melhores condições, serão menos densos, com ruas, com ônibus entrando; estamos discutindo a parte urbanística. [...]

Assim tem ocorrido a execução do projeto do PAC Rio Anil. Tudo feito em gabinete, por gestores e técnicos, de forma verticalizada e sem a participação popular dos mais interessados pelo projeto.

O PAC Rio Anil, além dos apartamentos, incluía a construção de uma avenida de 3,8 km, passando por toda a margem esquerda do Rio Anil, e vários equipamentos urbanos, para garantir e completar a urbanização da área, que teria praças, espaços de lazer e cultura, pontos comerciais, porto para os pescadores – visto que ainda continua sendo uma área de pesca, a única localizada no Centro da cidade –, além de 25 km de ruas pavimentadas e uma avenida, a ser denomina-

da Rio Anil. Tudo margeando a parte esquerda do rio. Estava garantida a entrega do título de propriedade aos moradores beneficiados com apartamentos ou casas, sendo essa também uma das diretrizes do programa do PAC, segundo Inês Magalhães:

[...] a entrega do título de propriedade é obrigatória. A questão é a seguinte: cada assentamento tem uma situação fundiária específica. No caso do Rio Anil, você vai ter que abrir matrícula, porque você criou solo, a terra não existia, ela foi criada; então, qual é a questão? A opção feita foi de regularização quando a obra estiver toda pronta; foi uma opção. Mas o que é importante dizer é que a regularização é obrigatória e, se ela não for feita, o estado fica com essa pendência com o governo até que ele resolva isso. Esse contrato fica em aberto até que a regularização fundiária seja concluída [...]

Pergunta-se: qual terá sido o "momento crítico" no caso do PAC Rio Anil? Entende-se que foi quando o governador Lago foi cassado, em 2009. A partir daí, a gestão passou a ser de Roseana Sarney. Desse momento em diante começaram a ser produzidas mudanças na agenda, o que, no modelo de Kingdon (*apud* Capella, 2005, p. 26), "é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*)". Nesse caso, o momento crítico se articulou a uma política de passivização das classes populares nos dois planos, por dinâmicas distintas: redefinições do PT de Lula (no caso do Maranhão), pressão da fortíssima oligarquia Sarney; aliança deste com o lulismo; e trabalhismo "aclimatado" de Jackson Lago (apesar das limitações, a dinâmica principal desta dupla, mas a mais frágil, por ter sido prensada pela aliança já mencionada).

3.3.3 OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO PREVISTOS NO PROJETO PAC RIO ANIL

O projeto PAC se tornou importante e passou a integrar a agenda do governo somente nos planos estadual e federal, tendo em vista que a prefeitura não fez parte da agenda. E isso aconteceu, inicialmente, através das lutas dos moradores do bairro Fé em Deus iniciadas na década de 90, ampliando-se para o bairro da Liberdade nos anos 2004 e 2005. Antes, somente o projeto Rio Anil. Depois – com a decisão política de Lago, iniciou-se a gestão pelo enxerto do projeto no PAC Nacional. Contando-se com ajuda da ex-ministra Matilde Ribeiro, o PAC Rio Anil passou a ser a mais importante política do governo Lago (2007-2009).

As normas do programa estipulavam a existência de uma comissão de acompanhamento de obra, chamada CAO, que deveria ser eleita entre os beneficiários na comunidade, logo no início do projeto. A comissão do PAC Rio Anil Camboa/Liberdade, eleita ainda na gestão de Jackson Lago, em 2008.

De acordo com Kingdon (apud CAPELLA, 2005, p. 29), o terceiro fator a afetar a agenda são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Esses acontecimentos, pode-se dizer, exerceram grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. Por isso, o início de um novo governo é, segundo Kingdon, o momento mais propício para mudanças na agenda.

Com a cassação de Lago, não restam dúvidas de que a agenda e toda a concepção do projeto PAC Rio Anil foram modificadas pelo governo que o sucedeu. Tal fato fica evidenciado pela declaração do secretário de Estado da SECID:

[...] hoje, no primeiro projeto entregue, que foi o inicial, no Residencial PAC Rio Anil da Camboa/Liberdade, a gente se depara com uma série de problemas. É muito denso; não se tem acesso para carro internamente; nós temos problemas no condomínio fechado, que a gente está numa discussão, inclusive com moradores, para ser um condomínio aberto, e eles estão vendo essa possibilidade, o que nós não queremos levar para os outros projetos, esses dois nós já pegamos praticamente prontos, três, aliás: Camboa, o Monte Castelo e o Fé em Deus (Rachid Abdala). E então, eles são muito densos e nós não queremos fazer isso no restante dos projetos [...] São 2.720 apartamentos, nós vamos atender sim, no mínimo os 2.720. Já foram atendidos 512, já entregues: Camboa e Monte Castelo; estamos entregando até abril mais 320 apartamentos, na Fé em Deus. E estamos licitando 112 no Diamante e vamos licitar 1.100 no Sítio Piranhenga [...] Porém é um projeto que, mesmo sendo apresentado, ele nunca estava pronto. É difícil em um projeto desse tipo se dizer: “esse era o projeto original”. Não, essas aqui eram as ideias iniciais, porque é um projeto que envolve muitas coisas e todo dia tem problemas para você resolver. Ninguém em sã consciência imaginaria um tanto de problemas que surgiriam ao longo da concepção desse projeto. (Pedro Fernandes)

Pode-se afirmar que houve alteração na agenda. Nas diretrizes do projeto estava garantido mecanismo limitado de participação, o que também fica evidenciado no discurso de Lula. Uma dessas evidências era a eleição da Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO), segundo reuniões diretas com os beneficiários do projeto.

Em entrevista a este pesquisador, a professora Ilse Gomes da Silva⁹⁶ analisa o caráter e limite da participação:

[...] a primeira coisa que acho que é importante nessa discussão é não perder de vista a sociedade sobre a qual nós estamos discutindo essa participação.

Então, se nós estamos discutindo a participação do ponto de vista de uma sociedade de classe, precisamos compreender a participação desse ponto de vista. É por isso que, na maioria das vezes, utilizo isso nos meus textos, coloco o adjetivo: participação popular ou participação política da classe trabalhadora, porque, se colocar a participação, de modo genérico, você tem aí a participação institucional, a participação empresarial. Então você tem que saber de qual participação, de qual sujeito você está discutindo a participação.

A outra questão é a discussão do poder dessa participação, por quê? Porque se você discutir a participação enquanto poder decisório, você precisa ver que mecanismo essa classe tem para interferir nessa política pública sobre a qual você está estudando [...]

Então, sendo um mecanismo institucionalizado, do executivo, ele tem um limite estrutural, por mais que você tenha uma representação paritária, 50% de usuário e 50% de gestores e representantes técnicos ou então tripartites, dependendo da composição. Mas qualquer decisão desse mecanismo deve ser homologada pelo poder executivo, o que é um limite estrutural, porque o poder executivo não vai homologar nenhuma deliberação que vá de encontro à sua orientação política. Daí a questão que, quando se discute participação, você deve inseri-la nesses limites estruturais e limites conjunturais. Então é por isso que não pode discutir participação de modo tão amplo, pois envolve disputa de poder político, disputa de projeto societário, disputa de concepção da própria política na qual se está participando. Então é por isso que eu sempre específico: participação política das classes populares [...]

Quando perguntado se houve participação na discussão do projeto com os moradores, o secretário das cidades responde de forma direta:

96 Entrevista concedida em 2012, em São Luís/MA.

[...] não conheço. Agora eu sei que depois que nós chegamos aqui, nós licitamos o social. É o Instituto Terra que está fazendo isso e que tem nos dado uma resposta muito interessante, importante com a participação das pessoas. Hoje eles estão engajados na discussão. O Instituto Terra que é de Reinaldo Pinto⁹⁷. Seria bom até você conversar com ele [...]

Tal declaração ratifica a análise de Ilse Gomes, demonstrando que o mecanismo de participação no projeto PAC está totalmente institucionalizado, sem qualquer participação de base ou coletiva. Toda a questão social é pelo alto, com o total controle por parte do governo/Estado. Nesse modelo torna-se fácil a cooptação de segmentos dos movimentos sociais, o que pode ser caracterizado como de um estatismo autoritário, descrito em termos gerais por Poulantzas (2000).

3.3.4 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PAC RIO ANIL⁹⁸

Nesta seção da pesquisa, tem-se o propósito de facilitar a compreensão em relação ao lócus tratado. Conforme previamente mencionado, o interesse central desse trabalho é dar a palavra aos próprios moradores do bairro, no que se refere às suas representações a respeito da participação popular no PAC Rio Anil.

A etnografia é uma categoria antropológica que, segundo Beuad (2007, p. 10), “tem por vocação, de origem, dar a palavra aos humildes, àqueles que, por definição, nunca têm a palavra”. E foi em fins do século XIX e início do XX que os antropólogos começaram a utilizar o método

⁹⁷ Entramos em contato no dia 19/11/2012, para conceder entrevista, e ele nos direcionou para a assistente social do Instituto Terra, Etelvina Arouche Silva.

⁹⁸ O PAC Rio Anil, na verdade, não é só habitação. É um conjunto integrado de ações, com equipamentos urbanos, regularização fundiária, saneamento, inclusão, trabalho social, para atender essa demanda. Habitação, pura e simples, é o Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2008, depois do PAC. Primeiro, Minha Casa, Minha Vida é pensado para enfrentar a crise e depois unificar toda a questão da política de habitação em um só programa, beneficiando diretamente as empreiteiras. A construção de equipamentos urbanos, regularização fundiária, saneamento, inclusão e trabalho social foi tudo o que não aconteceu no PAC Rio Anil. Nem a paisagem urbana foi modificada. O bairro da Liberdade vive os seus mesmos problemas sociais históricos, inclusive de moradia.

etnográfico para estudo dos grupos humanos, a partir da convicção de que as especulações acadêmicas dos filósofos sociais eram inadequadas para entender como viviam as pessoas reais (ANGROSINO, 2009, p. 16). Levando em conta, no dizer de Beuad (ibidem, p. 11), a imersão do pesquisador no meio pesquisado, é isso o que constitui as visões de base mais variadas do que se imagina, permitindo o cruzamento de diversos pontos de vista sobre o objeto, tornando mais clara a complexidade das práticas e revelando sua densidade. É nessa perspectiva que se apoiam alguns elementos etnográficos da pesquisa.

Cabe dizer que a pesquisa está relacionada à militância que este pesquisador acumulou nas lutas sociais na cidade de São Luís/MA ao longo de sua vida, o que não deixou de ter um peso fundamental na escolha do objeto.

Durante o período de 2009-2012, realizou-se a pesquisa com visitas nas manhãs, tardes ou noites às casas de moradores no bairro da Liberdade, Fé em Deus, caminhando pelas pontes de madeira sobre o Rio Anil, nas palafitas da rua da Galeria, Maruim, Mangue Seco, conversando com seus moradores, lideranças dos movimentos sociais de luta pela moradia popular, membros do conselho estadual das cidades, dos envolvidos no projeto, realizando entrevistas e registrando-se com anotações, momentos, para melhor captar o universo social vividos por estes palafitados.

Figura 4 - Casas na palafita⁹⁹ no bairro Fé em Deus.



Fonte: Livia Monteiro (2024).

A participação em assembleias, audiências públicas, reuniões, entrevistas, realização de oficina com objetivos etnográficos, consultas bibliográficas e de documentos oficiais também constituíram no instrumental da pesquisa.

Pôde-se identificar que realmente inexistiu o mecanismo da participação popular ativa e autônoma. A participação ficou muito aquém do esperado pelos moradores e militantes sociais. Ocorreu uma forma de participação institucionalizada e, em larga medida, autoritária, buscando cooptar lideranças no bairro com um olhar do governo estadual. Muitas delas, conforme depoimentos de moradores, não apresentavam a legitimidade devida para representar os beneficiários pelos apartamentos prometidos no projeto PAC Rio Anil. Segundo os entrevistados, os movimentos de luta pela moradia na cidade não foram sequer convocados ou convidados para participar do projeto. No entanto, as empresas responsáveis pela execução da obra de infraestrutura eram chamadas para ajudar na convocação de famílias no sentido de informar sobre o projeto Rio Anil.

⁹⁹ GMARQUES – Levantamento Cadastral e Socioeconômico (2008). Palafitas: “são sistemas construtivos usados em edificações localizados em regiões alagadiças cuja função é evitar que as casas sejam arrastadas pela correnteza. São construções em madeira sobre pilotis”.

Na rede de entrevistas, foi relatado que no início do projeto deveria ter sido constituída uma comissão, como já referido anteriormente. Muitos dos moradores e lideranças mencionaram a pouca legitimidade dessa comissão. Destacam-se alguns expressivos depoimentos a seguir:

[...] houve participação no início, quando foi para se discutir o projeto Rio Anil, para você organizar o pensamento. Esse início pega o ano de 2005 e 2006, na Fé em Deus e na Liberdade. Depois a coisa expandiu para a Camboa, a Alemanha. Nós conseguimos fazer tudo isso. Até antes que o governo assumisse para fazer o projeto, houve participação popular. No momento em que o governo assumiu e disse “pronto, o projeto está aprovado, agora eu vou fazer o projeto”, o governo virou as costas para a comunidade, e a partir daí não houve mais participação popular. O que houve a partir daí aí foi a constituição de uma comissão chamada CAO, composta por cinco membros. Com essa comissão eles interpretaram que estava havendo participação popular, então viraram as costas para a comunidade, todas as organizações que estavam em torno do projeto tiveram que sair. (Jorberval Bertoldo)

[...] a participação da comunidade em torno do projeto PAC Rio Anil foi pouca, como já disse antes. Infelizmente não teve aquela vontade do governo em procurar aquelas pessoas que realmente deveriam procurar. Eles procuraram foram pessoas de dentro da comunidade que podiam dar retorno para o próprio governo e não pra comunidade. Então, pra mim, não teve aquela participação da comunidade dentro desse projeto. Na verdade, o projeto do PAC não teve parceiros nenhum, aqui no Maranhão. Simplesmente arranjaram algumas pessoas que se disseram da comunidade, mas simplesmente por interesses políticos [...] Não chamaram a União dos Moradores e hoje em dia a gente tem conhecimento que o Maranhão é o único estado em que a União dos Moradores do bairro não faz parte. Simplesmente nomearam algumas pessoas, mandaram fazer uma votação de umas pessoas que nem existiam por interesse do próprio governo desde a gestão anterior, como na gestão de agora, que não fazem nada pela comunidade. Infelizmente a verdade é essa¹⁰⁰. (Rosinaldo Diniz)

100 Entrevista concedida em 28/03/2012, na biblioteca Josué Montello, em São Luís/MA. Rosinaldo Diniz, palafitado e hoje morador do Residencial PAC Rio Anil Monte Castelo, é presidente da Associação do residencial. Já foi ameaçado em função das várias denúncias feitas no Ministério Público Federal e Defensoria Pública Federal.

Em entrevista com Luizan Silva Rocha¹⁰¹, ele declarou sobre o processo de eleição e objetivo da comissão:

[...] Quando iniciou todo o processo do PAC, teve uma eleição interna na comunidade para saber quem seriam as pessoas que iriam acompanhar o PAC. A gente se colocou como candidato a coordenador dessa comissão. Primeiro, porque o próprio projeto exige, não só na Liberdade. Tem que ter uma comissão. Isso faz parte da diretriz do projeto: uma comissão da própria comunidade que vai ser beneficiada para fazer o acompanhamento. E a gente se lançou como candidato a membro dessa comissão, na função de coordenador geral. Foi uma eleição aberta, que teve toda uma divulgação, envolvendo o governo do estado, representante comunitário, e as pessoas que estavam concorrendo aos cargos. A eleição foi em 2008, realizada no colégio Estado do Pará, no bairro da Liberdade. Todo o processo da eleição foi direcionado e coordenado pelo próprio governo do estado, com um representante legal dentro da comunidade, onde foi feita toda uma divulgação [...] A eleição foi feita sobre a coordenação da SECID, por meio do setor de Serviço Social [...].

Esta foi a primeira comissão eleita e ainda hoje com atuação na área do projeto PAC Rio Anil no bairro da Liberdade. Cada residencial do projeto tem que eleger sua comissão de acompanhamento de obra, o que não se identificou quando da visita a campo. Não há a existência da referida comissão nos residenciais Monte Castelo e Fé em Deus.

O defensor público Yuri Costa explica a situação dos conflitos gerados pela Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO¹⁰²):

[...] Como essa comissão tem um conflito muito grande, esse con-

101 Entrevista concedida em 20 de novembro de 2012, no Teatro Padre Haroldo na Liberdade. Luizan Silva Rocha (coordenador da Comissão de Acompanhamento de Obra – CAO) é morador da Basília, área onde surgiram as primeiras favelas da Liberdade. Vendedor, militante da questão social. É proprietário de um Cacuriá (grupo de dança típica da região).

102 Segundo diretrizes do projeto PAC, a criação dessa Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) é um exigência do projeto. Em todos os residenciais que forem construídos do PAC tem que ser escolhida por eleição tal comissão.

flito foi gerado por inúmeras questões. Uma das primeiras questões [...], e que talvez seja a principal, é a forma de como foi feito o cadastro das famílias palafitadas. Foi feito de uma forma sem o devido direito à informação e de forma muito equivocada. Então, eu já peguei casos aqui de palafita que gerou 3 apartamentos. Foram lá pegando nome de um, da mãe, do pai, pegaram de outro, formalizaram aquilo ali no cadastro como se fossem três núcleos familiares e geraram 3 apartamentos [...]. Outras tensões vêm do não funcionamento adequado do aluguel social, que seria aquele valor pago após a saída da palafita, enquanto o apartamento não for entregue, e é um valor irrisório de R\$ 200,00 e R\$ 300,00. É um valor com que não se aluga nada, nem quitinete, hoje, em São Luís. Isso que gera uma insegurança muito grande para as famílias que não estão mais nem nas palafitas, não estão no apartamento e não estão conseguindo mais nem pagar o aluguel. Então, isso tem atraso, tem uma série de questões ligadas a isso aqui. Outra tensão é o deslocamento de famílias para áreas diferentes, que também gera um conflito muito grande. E tem outras questões, só pra concluir, que são fundamentais. Dentro dos dois PACs que já foram consolidados, em tese, que é o PAC da Camboa/Liberdade e o Monte Castelo, há hoje um quantitativo muito grande de pessoas ocupando irregularmente e que sabem que estão irregulares. São pessoas que alugaram de alguém que foi contemplado, são pessoas que compraram, mesmo de forma irregular e mesmo sem essa venda ter validade jurídica, são pessoas que compraram um apartamento de outro. A gente tem um percentual, que não é pequeno, de moradores ocupando irregularmente esses apartamentos. A esses moradores que ocupam de forma irregular não interessa a regularização da área, não interessa atuação da Defensoria, do Ministério Público [...]. Então, tem toda uma coletividade à qual não interessa isso, não interessa a regularização daquilo ali. Só que esse foi um problema que foi criado pela forma como foi executada a política pública, e o não acompanhamento, o não funcionamento da própria comissão (CAO) da forma como deveria acontecer [...].

Buscou-se, também, obter informações junto aos gestores públicos estaduais sobre a participação popular no projeto. Desse modo, os entrevistados foram questionados no que diz respeito à discussão com os moradores:

[...] Na concepção, pelo menos as discussões que tenho feito com esse Fórum (Fórum Comunitário da Liberdade), com algumas lideranças desse Fórum, é que no início houve essa participação, não sei em que nível, não sei se vendendo, se dando, participando de uma forma onde estava concebendo uma outra coisa, que é o que me parece no final. Mas, eles (as lideranças) tinham acesso, tinham participação [...] Mas não sei a que nível se deu essa participação, no nível de decisão para fechar o projeto, eu acredito que não teve participação [...] ¹⁰³

[...] O projeto do PAC, conheci por apresentação na Faculdade de Arquitetura (UEMA), o projeto já pronto, já aprovado pelo ministério, já em execução, não foi um processo de discussão. E aqui na Secretaria estou desde janeiro de 2011. Mas, assim, primeiro é que houve uma participação muito fragmentada, pelo número de lideranças que existem lá [Camboa, Liberdade, Fé em Deus etc.], você não tem um consenso, você chama uma audiência, ou se eles chamam uma reunião vai haver vários interesses particulares. Então, uma determinada rua, um determinado agrupamento de moradores, como, por exemplo, nós tivemos uma reunião com pessoal da Rua Pires de Saboia, a avenida está passando nos quintais deles, então, eles vêm discutir aqui [...] A secretaria está com dificuldade e isso já foi cobrado várias vezes pelo próprio ministério de definir os equipamentos sociais do projeto, que é essencial, e que a gente precisa de alguma maneira, é uma coisa que a gente não pode fazer sem essas organizações comunitárias [...] (Frederico Burnett) ¹⁰⁴

Os relatos acima ratificam as dificuldades do projeto, por falta da participação com as comunidades nas articulações para aprovação

103 Entrevista concedida em 18/07/2012. Arthur Boueres é coordenador da unidade executora local do projeto PAC Rio Anil (UEL) na Secretaria de Estado das Cidades e desenvolvimento do Maranhão (SECID).

104 Entrevista concedida em 04/04/2012. Frederico Burnett foi secretário-adjunto da SECID.

do projeto PAC Rio Anil, o que foi feito “pelo alto”. Outra entrevista que evidencia a concepção sobre a participação popular no projeto:

[...] se não chamam o executivo municipal, se não reconhecem a sua legitimidade institucional, parece ficar ainda mais difícil convencer as instâncias de representação popular. O diálogo sempre era fundamentalmente com gestores públicos e/ou com as empresas envolvidas na execução do projeto PAC Rio Anil [...] Na construção (projeto Rio Anil) não houve nenhuma participação. A participação que houve foi no momento em que o Estado vai para a comunidade para explicar a concepção do projeto, e a comunidade não se viu contemplada, ou seja, ela percebeu que a concepção do projeto deixava uma série de possíveis afetados excluídos da solução. Então, na verdade, é uma participação quase reativa, é uma reação da comunidade dizendo, “não!” [ao projeto]. [...] E essa quantidade de casas não vai atender sequer o número de pessoas que estão em palafitas e no entorno [...] ¹⁰⁵ (Guilherme Zagallo).

Conforme Zagallo, o PAC Rio Anil ou mesmo a Via Expressa¹⁰⁶, “são obras grandes que são decididas no gabinete, e depois fica uma série de especulações. A quem vão beneficiar? Sem partir das demandas levantadas pela sociedade, sem consultar sequer os outros entes federados, já que, no caso do estado, nem o governo passado (Lago) nem o atual (Roseana Sarney) consultaram o município”. Zagallo, também declara que:

[...] em audiência pública sobre a Via Expressa, com cerca de 60 pessoas, das quais 50, aproximadamente, eram representantes de órgãos públicos estaduais [...] a participação social estava restrita aos servidores públicos, vinculados diretamente à execução e

¹⁰⁵ Entrevista concedida em 10/03/2012. Guilherme Zagallo, advogado, foi membro do Conselho Estadual das Cidades em 2008, representando a sociedade civil, no caso a OAB/MA.

¹⁰⁶ A Via Expressa é uma avenida (que liga os dois maiores shopping centers da capital maranhense, conhecidos como Shopping São Luís - Jaracati e Shopping da Ilha - Maranhão Novo/Ipase) que foi construída em São Luís, gerando conflito que mobilizou uma comunidade centenária habitante de área considerada como Sítio Ecológico, do bairro chamado de Vinhais Velho. Por meio da luta organizada dos moradores apoiados pelo dep. Domingos Dutra (PT/MA), conseguiu-se impedir o deslocamento das famílias do local em função da obra da referida avenida.

implantação da obra. Isso está lá na ata do Ministério Público da audiência pública. Que tipo de participação popular é essa? Óbvio que na hora que vai construir, vai dar problema, vai dar conflito, como está acontecendo agora com o bairro Vinhais Velho. Se isso acontece numa obra em uma área que é pouco povoada, imagine no PAC Rio Anil, que é uma área densamente povoada, com uma população que foi migrando para lá nesses últimos 40 anos. O volume de conflitos é muito maior [...]

São muitos os conflitos vivenciados pelos palafitados, a partir do sonho vendido de erradicação da palafita pelo projeto PAC Rio Anil, mas que se tornou pesadelo. Eis algumas das principais reclamações:

- A falta de planejamento, quando da concepção inicial do projeto Rio Anil;
- A situação do cadastro das famílias palafitadas (são muitas as reclamações de irregularidades de pessoas não palafitadas beneficiadas com apartamentos);
- A falta do título de posse dos apartamentos. No entanto, Roseana Sarney comemorou a entrega de 400 títulos de posse dados às famílias beneficiadas com apartamentos;
- Os blocos dos apartamentos do Residencial PAC Rio Anil da Camboa/Liberdade, Monte Castelo e Fé em Deus, que já foram entregues¹⁰⁷, apresentam condições muito ruins, sem água e com problemas de rachaduras, entre outros;
- O bloco de apartamento do Residencial PAC Rio Anil da Camboa/Liberdade vem enfrentando a questão de ser condomínio fechado e não aberto. Por ser fechado, não permite, caso seus moradores venham a adquirir um carro, por

107 Já foram entregues 832 apartamentos. A proposta inicial era de 3.500 (período Lago/2008), alterada para 2.720 (período Roseana Sarney/2009).

exemplo, que o guardem próximo dos seus apartamentos;

- Palaftados que ainda não foram beneficiados com apartamentos estão recebendo o chamando “aluguel social”¹⁰⁸, no valor atual de R\$ 300,00, que, segundo eles, é muito baixo para alugar um imóvel na capital maranhense;
- Há várias famílias de palafitados resistindo para não serem deslocadas para apartamento em função de terem pequeno comércio (forma de geração de renda) em sua casa na palafita, o que não será viável manter no apartamento;
- Famílias que têm criação¹⁰⁹ de galinha, pato, porco, que também não poderão levá-los para os apartamentos;
- Família que vive de pesca, tem rede e canoa, que não teria como guardá-los;
- Família que tem carroça e jumento enfrentam os mesmos problemas nos apartamentos;
- Como essas famílias viviam nas palafitas, não pagavam água nem luz e jogavam seu lixo no rio Anil. Com a transferência para os apartamentos, enfrentam dificuldades de pagar essas contas (muitos não têm renda);
- A obra da avenida que está sendo construída na margem do rio Anil está avançando numa velocidade maior do que a construção dos apartamentos para deslocar os palafitados da área;
- Falta do trabalho social. O projeto tem garantido 2% no orçamento total da execução para as ações de inclusão social – o que levou a SECID a contratar uma organização não-governamental chamada de Instituto Terra, que está desenvolvendo, de forma institucionalizada, a intervenção social na área do projeto PAC Rio Anil.

108 Dados da SECID: são 387 famílias em aluguel social, e 1.241 famílias nas palafitas. (ver anexo).

109 Uma característica das famílias do interior da região nordeste.

Uma moradora ainda na palafita da rua da Galeria/Liberdade, que resistiu com 25 famílias, declarou o seguinte em entrevista:

[...] O PAC, pra mim, no começo, eu achava que era uma ajuda para as pessoas humildes, que veio para as pessoas que não têm casa. Então, veio para tirar das palafitas para dar uma moradia digna. Isso era como olhava o PAC. Agora, eu não estou olhando que o PAC é o meio de vida para pessoas humildes, é pra quem tem condição e não para palafitados [...]. Antes ninguém queria ser palafitado, agora tem muita gente dizendo que é palafitado e não é [...] ¹¹⁰ (Izidora Araújo).

Essa moradora da palafita há 28 anos resiste em ir para o apartamento em função de ter um comércio, que é a sua forma de geração de renda. Ela também falou do cadastro, declarando:

[...] meu cadastro já foi dado pra outra pessoa, eu já saí daqui (da palafita). Eu só consegui ele de novo, porque eu fui na defensoria pública, botei advogado em cima, briguei e com 7 meses eu consegui de volta o meu cadastro, botei de novo meu nome. O número do meu cadastro é 705. Hoje já foram entregues 832 apartamentos, e eu continuo aqui na palafita [...]"

110 Entrevista concedida em 21/07/2012. Dona Izidora Araújo, palafitada, é do município de Alcântara/MA, moradora da palafita. Tem um pequeno comércio na palafita e seu esposo é pescador. Resiste em ser deslocada para o apartamento. Quer uma casa ou indenização em função do seu comércio.

Outro depoimento elucidativo sobre a falta de participação no PAC Rio Anil é da Coordenadora Estadual da União por Moradia Popular, Creuzamar de Pinho:

Figura 5 - Creuzamar de Pinho (Coordenadora da União Estadual por Moradia Popular do Maranhão).



Fonte: Eduardo Dutra (2022).

[...] Na época do governo Jackson, nós éramos do Conselho Estadual das Cidades, então, foi uma das coisas que nós forçamos: que essa discussão passasse pelo Conselho das Cidades [a discussão do projeto PAC Rio Anil]. A Telma Pinheiro era secretária na época. Segundo ela, havia reunião com as comunidades, mas nós mesmo participamos de poucas coisas com a comunidade. Nós fomos visitar, inclusive, com o Secretário-Adjunto das cidades, Heraldo Marinelli, durante a construção. Antes do Projeto Rio Anil não houve nenhuma discussão nesse sentido, nada, e nem no conselho estadual das cidades não houve essa discussão. Considero a participação zero nesse processo. Por exemplo, os movimentos não foram chamados para a construção desse projeto, para acompanhar esse projeto de forma alguma, nem mesmo o conselho das cidades, porque eu era conselheira nesse período. Nós brigamos para que a discussão passasse por lá, que fosse pelo menos informado, pois é um projeto gigantesco na cidade. Que, pelo menos, as informações fossem passadas ao conselho das cidades, tanto é que forçamos, em uma das reuniões do conselho, uma visita no canteiro de obras. Aí foi que a gente foi conhecer os apartamentos ainda em construção, mas porque nós pautamos isso no conselho estadual, forçamos que

isso fosse pra pauta do conselho. Mas, discussão, ser chamado para interagir como o projeto PAC Rio Anil, não [fomos chamados]. Nem no lançamento do PAC, quando vieram ministros, o movimento não foi chamado. E o dep. Dutra inclusive externou isso no palanque, fez uma fala e disse que sentia a falta do movimento. Nós passamos por lá porque era importante, mas nós não fomos convidados [...]”¹¹¹.

Na verdade, os vários depoimentos só reforçam a condução autoritária do projeto PAC Rio Anil. Em levantamento de documentos oficiais do projeto, observou-se que a participação se limitou à instância institucional e burocrática. Vide documento chamado de “Meta Social para intervenção em provisão habitacional/reassentamento” (2008):

[...] Para o desenvolvimento das ações planejadas, o projeto conta com várias instâncias de participação, com especial destaque à comunitária, incluindo a criação do CAO (Comissão de Acompanhamento de Obra) que consiste na organização, capacitação e garantia da participação comunitária em todo o projeto. Dentro do cenário do projeto, é importante destacar também, além da SECID, outras importantes instâncias de participação, que são: a Unidade Executora Local-UEL; a Prefeitura Municipal de São Luís¹¹²; as Secretarias de Infra-Estrutura, de Desenvolvimento Social, de Desenvolvimento Econômico, de Educação, de Saúde; a Superintendência Municipal de Meio Ambiente; as instituições: SENAC, SESC, SENAI, SEBRAE, SUTRAN, as Universidades Federal e Estadual do Maranhão (UFMA-UEMA); equipes multiprofissionais, ONGs, Associações de bairro; estagiários de cursos de Serviço Social; a Assessoria de Projetos Especiais [...]

Em consulta junto ao documento conhecido como Meta Social, da empresa Urbaniza Engenharia, fica ainda mais explícita a institucio-

111 Entrevista concedida em 18/04/2012, por Creuzamar de Pinho. Ela é Coordenadora da União Estadual por Moradia Popular do Maranhão. Era membro do Conselho Estadual das Cidades em 2008 (ano de início do projeto PAC Rio Anil).

112 Não houve nenhuma participação na concepção, execução ou mesmo acompanhamento do projeto.

nalização e burocratização da participação dos moradores e movimentos populares no projeto do PAC Rio Anil. Observou-se que, dos movimentos sociais listados, constava somente a citação de uma associação de bairro, mas sequer mencionava-se o seu nome. Isso é muito pouco, sobretudo, quando se considera que nos bairros da Camboa, Liberdade e Fé em Deus, há muitas organizações¹¹³. Segundo a entrevista da Assistente social da SECID:

[...] Embora a gente não tenha essa participação popular através das entidades, diretamente com os beneficiários há. Esses têm o controle social. Eles sabem quem mora, quem não é morador, eles têm todo conhecimento de quem tem direito [...] Concordo, assim, se tua pesquisa for apontar isso, o projeto tem uma vulnerabilidade na questão das organizações civis, comunitárias, porque hoje, através do desenvolvimento urbano [...], quem tem que se manter a par desse projeto são organizações civis da comunidade [...]. Isso ainda é um desafio para o projeto [...]. A participação inicial foi através de pequena audiência pública para apresentar a proposta do projeto, uma proposta, de certa forma, midiática, porque muitas coisas que foram apresentadas hoje não se podem cumprir por falta de um estudo mais específico, mas houve uma participação, porém tímida, e hoje um dos maiores entraves da gente é a reconquista dessa participação, de fato. Hoje nós temos uma grande dificuldade de mudar o enfoque da intervenção de obra para dizer que essa é uma obra social [...] Hoje a participação da população se dá através de ouvidoria, de centros de referências, de atendimento, reuniões que a gente vai para comunidade realizar [...] e por meio de uma Comissão chamada de CAO [...]. E também havia até um Fórum Intersetorial de Políticas Públicas [...]¹¹⁴.

113 A empresa Urbaniza Engenharia realizou um levantamento dos grupos culturais e de associações nos bairros Camboa, Liberdade, Fé em Deus e Alemanha e identificou: 5 organizações no bairro da Camboa, 48 no bairro da Liberdade, 11 no bairro Fé em Deus e 18 no bairro da Alemanha, perfazendo um total de 83 organizações na área eixo do PAC Rio Anil.

114 Entrevista concedida em 30/03/2012, por Sandra Karine, assistente social da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento (SECID) que acompanhou o PAC Rio Anil desde a sua concepção inicial.

Quem também concedeu entrevista para a pesquisa foi o defensor público federal Yuri Costa¹¹⁵, o qual relatou a falta da participação e do planejamento, como o que tem gerado os problemas e conflitos no PAC Rio Anil. Perguntado se sabia informar se no projeto do PAC teve a participação popular dos beneficiados com casas/apartamentos ou das entidades dos movimentos de moradia, respondeu:

[...] não, não houve participação, e isso eu posso afirmar com certeza que não houve a participação popular. Isso eu afirmo com base nas centenas de pessoas que a Defensoria Pública da União está assistindo hoje. Não houve essa participação. O projeto ocorreu e o contato que teve foi um contato muito precário da administração pública estadual com os moradores [...]. Foi tudo do ponto vista verbal, do ponto vista institucional, não houve uma organização, uma questão, mais clara, mais definida, não houve aquilo que nós aqui da defensoria primamos, que é o direito à informação. É fundamental o direito à informação, o direito de saber do que está participando. Não houve nenhum tipo de participação popular, não houve um trabalho de sociabilidade, de associativismo, um trabalho voltado, por exemplo, mais especificamente, à possibilidade de trabalhar com aquelas pessoas pelo fato de morarem num condomínio. A gente sabe que a moradia em condomínio é uma moradia específica, é uma moradia em que, o próprio nome já diz, você tem uma propriedade comum, uma propriedade que não é de uma pessoa só. Isso quebra a ideia que a gente tem historicamente de propriedade privada: essa propriedade é minha, ela vai até esse limite, aqui começa. Um condomínio não é assim. Há áreas comuns, há gastos comuns como energia pública; a água, dependendo da fonte da água, também é pública. Há gastos comuns. Deveria ter tido um trabalho prévio, por exemplo, de trabalhar com as pessoas o sentido de morar em conjunto, de se organizar em associações, a questão do síndico para organizar o condomínio. Tudo isso deveria ter sido feito. Nada disso foi feito. Simplesmente pegaram-se as pessoas e as colocaram no condomínio e elas tiveram que se virar lá dentro [...].

115 Entrevista concedida em 02/07/2012 na sede da defensoria em São Luís/MA, por Yuri Costa, defensor público da união, que coordenou a audiência pública provocada pelos palafitados.

Trata-se de tensões geradas pela forma como o projeto foi pensado e conduzido além, evidentemente, da forma burocratizada como ocorreu, sem as representações populares e de profissionais de áreas das ciências humanas e sociais, como sociólogos, antropólogos, psicólogos, assistentes sociais e pedagogos – sendo conduzido, prioritariamente, pela chamada ciência dura (engenharia civil, elétrica...). Como Harvey (p. 78) adverte:

[...] O arquiteto e projetista urbano pós-moderno podem, em consequência, aceitar com mais facilidade o desafio de se comunicar com grupos distintos de clientes de maneira personalizada, ao mesmo tempo em que talham produtos para diferentes situações, funções e “culturas de gosto”. Eles estão, diz Jencks, muito preocupados com marcas de status, com a história, o comércio, o conforto [...]. Entretanto, de modo algum está claro que uma simples virada para o populismo seja suficiente para atender queixas de Jane Jacobs [...]. Ao se redirem a uma entidade abstrata chamada “povo”, os populistas não conseguem reconhecer a multiplicidade que é o povo [...]. Os problemas das minorias e dos desprivilegiados ou dos diversos elementos contratuais que tanto intrigaram Jane Jacobs foram jogados para debaixo do tapete até que se pudesse conceber algum sistema bem democrático e igualitário de planejamento baseado na comunidade que atenda às necessidades dos ricos e pobres [...] Esse problema é agravado pelo grau em que as diferentes “culturas do gosto” e comunidades exprimem seus desejos por meio de uma influência política e de um poder de mercado diferenciado. Jencks concede, por exemplo, que o pós-modernismo na arquitetura e no projeto urbano tende a ser desavergonhadamente orientado para o mercado por ser esta a linguagem primária de comunicação da nossa sociedade [...].

Nos termos da concepção pós-modernista de sociedade, o social nunca terá vez e sim o mercado. No projeto PAC Rio Anil consegue-se perceber que o papel que as construtoras e empreiteiras tiveram é mais relevante do que a importância dos dominados morando nas palafitas. O projeto da ponte Rio Anil, que corta toda a margem esquerda do rio no bairro da Liberdade, avançou com uma velocidade maior que a edificação dos apartamentos para palafitados. Segundo Harvey (2010, p.78):

[...] O “populismo livre de mercado” encerra as classes médias nos espaços fechados e protegidos dos shoppings e átrios, mas nada faz pelos pobres, exceto ejetá-los para uma nova e bem tenebrosa paisagem urbana pós-moderna da falta de habitação. Ou como costuma se caracterizar de áreas cinzentas e periféricas da cidade [...]

Na cidade de São Luís, não diferente de muitas cidades, o boom imobiliário da classe média e rica só cresce, com apartamentos avaliados em milhões de reais, contrastando com as palafitas no Centro da cidade.

Entre outros aspectos percebidos pela pesquisa, está a falta de planejamento condizente com a realidade em foco. O seguinte relato do defensor público pode bem caracterizar as inquietações acima expressas – e mais uma vez traz-se vários relatos que ratificam tal assertiva:

[...] Queria destacar, assim, como eu sei que é obviamente uma pesquisa de caráter acadêmico, queria destacar que o PAC serve um pouco de exemplo de como a gente tem que pensar com mais seriedade a ideia de planejamento. O estado não pode fazer política sem o devido planejamento. Eu vou lhe dar um exemplo bem claro, ligado ao PAC Rio Anil. Eu, particularmente, como defensor público da União, não aceito de nenhuma forma a informação do Estado dizendo que não vai executar o PAC naquela área porque o solo é inadequado. Eu acho isso um absurdo, porque, se é inadequado o solo, isso devia ter sido analisado lá no início. E não é que o solo seja absolutamente inadequado. Ele é adequado com custo

maior do Estado, e, em minha opinião, o Estado tem obrigação de construir na área para respeitar o objetivo do projeto, mesmo que isso custe duas vezes aquilo que tinha sido previsto, porque a culpa disso foi da falta de planejamento. O Estado disse: “eu posso construir, vai ser tudo construído aqui”, fez projeto, ganhou, inclusive, digamos assim, politicamente com isso, ganhou politicamente com esse projeto. [...]

Quem também expressa a completa falta de planejamento no PAC Rio Anil é o coordenador da Unidade executora do PAC no Maranhão:

[...] na prática, assim, eu acho que a ideia de mudar essa realidade foi uma ideia fantástica. Eu acho que o maior mérito agora é a forma, o que talvez pudesse ter se pensado melhor [...]. Nós, no Brasil, parece que agimos diferente do resto do mundo desenvolvido. Por quê? Porque você poderia ter passado os 4 anos planejando, e talvez em um ou dois anos você teria tudo aquilo pronto ali. Mas não, se pensou rápido, “vamos atacar aquilo ali”. Se você pegar um projeto feito em seis meses, ele não te dá a consistência necessária. Portanto, faltou planejamento, e isso em função de não ter sido pensado lá atrás [...] (Arthur Boueres, em 18/07/2012)

No entanto, notou-se que, além de um planejamento mais cuidadoso, a participação da comunidade não aconteceu. Segundo afirma Rattner (2009, p. 9), ao planejador caberia não somente projetar edifícios e espaços “para o povo”, mas engajar-se, junto com a população, na redefinição e reconstrução de sua sociedade. O desafio apresentado aos planejadores e administradores urbanos é o de como implementar um novo conceito de poder político comunitário local. Neste sentido, o “plano diretor”¹¹⁶ torna-se essencialmente um conjunto de regras que articulam e estruturam a participação de todos os atores sociais, mobilizados e motivados para a tarefa de reabilitação de suas cidades, para benefício de todos os seus habitantes.

116 Ver Burnett, F. L. (2011, p.188-190) – Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a feiticização dos planos diretores participativos. Ed.: ANNABLUME, capítulo quatro – O plano diretor participativo e as metrópoles.

Imagem 8: PALAFITA DA FÉ EM DEUS PELO PROJETO PAC RIO ANIL.



Fonte: Lívia Monteiro (2024)

4

OLHAR CONTEMPORÂNEO DO PROJETO PAC RIO ANIL

O esforço deste capítulo é o de atualizar o olhar sobre a realidade com foco nas palafitas ou moradias no Projeto Rio Anil (18 anos depois da ideia inicial, em 2006, quando tudo começou, por meio da reivindicação de lideranças populares do bairro da Fé em Deus) e de entender mais sobre o processo dos limites da participação popular dos mais vulneráveis, no período do segundo governo Lula (2007-2010) e no curto governo Jackson Lago (2007-2009).

E, nesse enfoque, não se trata só de fiscalizar a quantidade, qualidade ou escassez de recursos econômicos empreendidos, mas de entender as desigualdades de acesso ao poder - um recurso considerado fundamental (e que durante a execução do projeto fora identificado como de baixo nível de acesso dos dominados) para que o projeto PAC atingisse um resultado mais efetivo de garantias de direitos nessa metamorfose da realidade social na vida das famílias moradoras em palafitas na cidade. Identifica-se uma certa característica de estatismo

autoritário¹¹⁷, quando o Estado/Governo não se preocupa em intervir só na questão econômica, mas busca, também, capturar a sociedade civil no sentido de controlar, por meio do alinhamento dos conselhos de políticas públicas, avançando, assim, para uma participação mais institucionalizada, que se observa em ciclos de gestão de políticas públicas, afetando de certa forma a autonomia de sujeitos sociais.

De volta à pesquisa de campo, em busca de mais informações, 11 anos após a defesa da dissertação de mestrado (28/05/2013), que agora se transforma em livro, traz-se mais olhares atualizados de personagens envolvidos no Projeto Rio Anil, com novas entrevistas e diálogos com o objetivo de mergulhar mais no projeto e entender seus entraves. Aqui reforçam-se as narrativas da luta por participação popular no projeto que enfrenta a falta de diálogo com as autoridades públicas diante da execução das obras. Nesse sentido, são importantes as vozes de moradores, lideranças do território do rio Anil, algumas já instadas quando da primeira etapa da pesquisa (a exemplo de Jorberval, Basílio Durans e Izadora de Araújo) e outros do momento atual: Edilson Sá, Carlito Reis, Alcimar Pinheiro, Lúcio, Julião Amim, Rubem Brito, Arnaldo Mello, Aziz Santos e Robson Paz.

E aqui mais uma vez a boa descrição do líder comunitário, Joberval Bertoldo¹¹⁸, quando pergunto: E como observa a situação atual do projeto?

117 Termo usado para um tipo de governança que emergiu no período de pós-guerra e foi apenas acentuado pelas crises políticas e econômicas dos anos 1970, e o aumento da militância popular. Ele usava deliberadamente o termo como um amplo substituto para o que parecia ser a transformação do Estado capitalista: a mudança massiva do poder dos parlamentos para o executivo, o declínio dos partidos políticos tradicionais, a mudança de cada vez mais das funções de Estado – de instituições representativas para aparatos burocráticos permanentes controladas pelo poder executivo. Fonte: Poulantzas – *O Estado, o poder e o socialismo* (1978).

118 Já havia sido entrevistado na versão primeira da minha dissertação de mestrado, concedida no dia 08/02/2012. E agora numa nova entrevista para o livro, concedida no dia 28/08/2023, no Estúdio da TV Assembleia Legislativa do Maranhão.

O projeto nunca deixou de ser acompanhado por nós, digo, pela comunidade, por meio do Fórum, mas o que houve são erros de planejamento e de gestões que passaram com um olhar meramente transformado, ou seja, ao invés de um olhar da política com “P” maiúsculos para servir as pessoas, olharam elas apenas sobre viés eleitoral, usaram o projeto ao longo desse tempo, apenas com a política eleitoral em benefícios próprios, quer dizer, as pessoas ficaram de lado, serviram de 4 em 4 anos para alimentar o sistema político-eleitoral com ganho do capital eleitoral para os políticos, nós nunca deixamos de acompanhar, porém tivemos problemas no acompanhamento, porque lá no começo, por exigência do próprio contrato, que existe, é que tinha de ter um acompanhamento da sociedade e nós tínhamos a Comissão que era criada para acompanhar, chamada de CAO – Comissão de Acompanhamento de Obra e que, por uma questão de desvios na construção dessas Comissões, é que foi criado o Fórum Comunitário dos Movimentos Populares, Associativos, Culturais, Esportivos e Ambientais do eixo de implantação do PAC Rio Anil. E aí houve um entendimento do governo do Estado dessa forma, tanto que a maioria dos secretários das Cidades que passaram no início no cargo tinham um calendário com o Fórum, de reunião mensal, nós tínhamos reunião toda vez com a equipe de técnicos do projeto... Isso aí foi desaparecendo, tanto que nessas duas últimas gestões da Secretaria das Cidades as portas foram fechadas para o Fórum. A coisa ficou tão séria que a gente toda vez que mudava um secretário a gente tinha como prática mandar um ofício colocando como é que estava se dando o processo ali no projeto PAC e a gente buscava sentar para ver como o novo secretário via para a gente continuar, isso sempre aconteceu e, nas últimas duas gestões, nunca houve essa sentada com o Fórum... Então, essas mudanças no planejamento e essa falta de visão de gestão da coisa pública é que levou a esse atraso todinho. E aí, logicamente, um planejamento que mudava ao bel prazer, ao olhar de quem chegava para botar sua cereja num bolo. E com falta de planejamento integrado e também a questão de governo e sociedade o projeto não tem seu desfecho final...

A seguir, mais trechos de entrevistas com moradores e lideranças envolvidas no Projeto PAC Rio Anil, como a de Basílio Durans, respondendo à questão: Quais os ganhos sociais que você observa que as famílias obtiveram no Projeto PAC Rio Anil, 16 anos depois, à condição de vida das famílias melhorou?

No meu entendimento, melhorou, melhorou sim, melhorou muito, mas precisa melhorar mais, o que era um sono, não só meu, mas também no período do dr. Jackson Lago que foi uma grande influência, uma grande força em cima desse trabalho nosso, nos apoiou muito e, hoje, a melhoria que vejo, porque hoje diminuiu, não quer dizer que acabou os palafitados de São Luís, diminuiu, hoje uma parte deles estão em apartamentos, estão vivendo uma vida um pouco mais digna, agora em situação de trabalho e renda é outra coisa, não melhorou muito, porque o desemprego é muito grande, aqui.... Mas, em termos de moradia modificou, sim, melhorou...

Quando o líder Durans aponta a necessidade de melhoria de trabalho e renda, lembro de uma análise do estudioso do atraso e subdesenvolvimento da região nordeste, o economista Celso Furtado (2007, p. 160) quando tratou sobre o aspecto da abolição da escravidão e afirmou: "... que a mesma constituiu uma medida de caráter mais político que econômico [...] abolido o trabalho escravo, praticamente em nenhuma parte houve modificações da real significação na forma de organização da produção e mesmo da distribuição de renda". Pode-se afirmar que não houve inclusão ou integração dos ex-escravos na nova formação social. E em *A Seca e Poder* (FURTADO, 1998, p.52), afirma:

Não sei dizer o que é atrasado em São Paulo. A política representa muito menos para uma região rica do que para uma região como o Nordeste, que depende bastante do governo¹¹⁹. A política de um estado como o Rio de Janeiro é muito autônoma, o estado é rico [...].

119 O IBGE já apontou que são os estados da região Nordeste os mais dependentes de transferências dos recursos públicos federais.

São Paulo nem se fala. A ação do governo federal nessas regiões mais desenvolvidas é complementar, não é essencial. Portanto, a responsabilidade maior é com respeito às regiões mais pobres. Em regiões subdesenvolvidas, como Amazônia e Nordeste, a ação do governo é fundamental, porque esses problemas são estruturais. E, tratando-se de problemas estruturais, só a ação política resolve...

Agora o olhar de uma moradora que tinha um pequeno comércio na rua da Galeria, no bairro da Liberdade, Izadora Araújo e resistiu até quando pode para não sair da palafita e ir para o apartamento. Fale sobre seu olhar do projeto PAC Rio Anil!

O PAC para mim no começo, eu achava que era uma ajuda para pessoa humilde, para pessoa que não têm casa. Então, veio para tirar da palafita para dar uma moradia digna. Esse que era meu olhar, meu ponto de vista. Só que agora Sílvio, eu não estou olhando que o PAC é um meio de vida para pessoa humilde. Eu não quero ir para apartamento, eu quero ou minha casa, ou então, meu dinheiro ou a indenização. Porque para apartamento eu não vou, eu não tenho onde botar meu comércio, a minha sobrevivência, daqui é que eu tiro, eu não sou aposentada, meu marido também não é, então, a minha sobrevivência é essa aqui. Agora mesmo eu disse lá na SECID para o novo Secretário "a minha venda caiu, eu não tenho mais para quem vender."

Ela foi uma moradora que lutou e resistiu a não deixar a palafita, mas que no final acabou saindo e sendo contemplada com um apartamento no Residencial Jomar Moraes – área do Piranhenga, no bairro Parque Pindorama. Portanto, foi deslocada e de forma forçada da sua residência no território no Rio Anil, o que inicialmente o projeto não previa, como bem explicitou a secretária nacional de Habitação, Inês Magalhães do governo da presidente da República, Dilma Rousseff (2011-2016), quando perguntada sobre o projeto PAC Rio Anil e o deslocamento das famílias: "...A remoção é necessária,

mas se você puder fazer isso com as famílias permanecendo na área, é melhor (...). Então essa é uma das diretrizes de que o reassentamento das famílias deve ser minimizado...”

Num olhar de quem conhece bem a militância na luta pelo direito à cidade e da moradia, Carlito Reis¹²⁰ traz sua opinião do Projeto PAC Rio Anil:

Na verdade, o PAC Rio Anil na minha leitura, primeiro, acho que teve ganho, tenho certeza que teve ganho. Não sou daquele que acha, ah, porque o cara era carroceiro, então, ele vai mudar para apartamento, então vai ficar pior porque não tem onde botar a carroça. Bom, mas eu vou morar o tempo todo na lama? Porque eu tenho a minha carroça? Porque eu não tenho um banheiro decente na minha casa, eu não pago água, eu não vou para apartamento? A minha vida vai desmoronar? Essa é a minha compreensão, porque a gente vive num residencial também popular, pode ser confortável, mas eu não faço apologia à miséria. Eu acho que qualquer construção que seja feita, que melhore tua qualidade vida, tem ganho social. Entendeu? Eu morava na lama, morava na palafita. Eu falo palafita e não é numa casa de taipa, na terra firme, nós estamos falando do bairro da Liberdade, onde é casa de pau, levantada dentro da água, no mangue, pau a pique mesmo, não era barro, era tábuas velhas, coisas sub-humanas. Então, eu acho que, para mim, só por isso já teve ganho... E o que acho que foi um problema? Não houve ali entre os poderes municipal, estadual e federal uma hierarquia de poderes, um conjunto de ações. Se todos trabalhassem corretamente, você podia no apartamento criar o espaço para o cara que era carroceiro. Ah! Mas vai botar uma carroça? Eu não tenho que me preocupar com a estética dos assentamentos. Eu tenho que me preocupar com a vida das pessoas, faltou valorizar as

120 Luís Carlos Reis, conhecido como Carlito Reis, atualmente é coordenador da Central de Movimento Populares no Maranhão (CMP), há 37 anos filiado ao Partido dos Trabalhadores - PT-MA. Militante, há mais de 40 anos (não eventual, mas por conta da sua condição de vida, que o obrigou a se organizar) dedicado à luta popular, política e social, primeiro na igreja, depois no movimento de bairro no Sacavém e no Parque Vitória na cidade de São Luís. Morou só em dois bairros em São Luís. Primeiro, no Sacavém (onde morou por 29 anos) e, segundo, no Parque Vitória (onde mora atualmente há 31 anos). Integrou a equipe do governo Flávio Dino (2015-2022), por 7 anos atuando no setor de regularização da Secretaria da Cidade (SECID).

peessoas, os moradores, aí eu acho que o cara que mudou ele tem razão, porque ele não pode ficar sem o trabalho e renda dele, não pode ficar sem a carroça dele. É um absurdo o que estou falando? Não. Em absoluto. Você pode criar um espaço para o carroceiro, para colocar a carroça dele, colocar o burrinho dele com condições de higiene. Por que isso não aconteceu? Porque o nosso Serviço Social, eu falo no geral, ele é muito formal. Ele se prende num memorial de perguntas e respostas que não vê a pessoa, só vê a pergunta teórica. Então, não vê ..., tem tanto espaço ali vazio para cuidar dos animais. Podia? Podia, mas tudo isso não foi pensado. A cabeça dos nossos técnicos é difícil de entender isso aí. Então, acho que isso é um problema. Mas o ganho foi bom. Outro problema que houve foi a questão do tráfico. Mas o tráfico não é o problema do PAC, é um problema que o Estado tinha que enfrentar, não que o tráfico tenha mais poder do que o Estado. Então, por isso eu acho que os problemas que foram aparecendo que dificultaram o PAC. Entendeu? Mas, eu acho que os ganhos são bons...

Nesses olhares se observa que mesmo com a descontinuidade, intermitência e participação popular de baixa intensidade, houve melhorias em parte da execução do projeto PAC, ratificando-se em decorrência de lutas de reivindicações. Prosseguindo com depoimentos que reforçam limites dessa participação, eis o relato do médico Alcimar Pinheiro¹²¹, que publicou o livro “Boi Solto”, em que narra sua infância no bairro da Liberdade e outras histórias da Camboa e Floresta. E quando pergunto se observa melhoria no bairro, no território com o Projeto PAC Rio Anil, explicita:

Então, claro que percebo sim uma melhora em todo aquele território do Rio Anil, dos habitantes, dos moradores, tanto da Camboa, Matadouro/Liberdade, Floresta, Fé em Deus.... Mas, quando o Rio Anil era o rio mar, digamos assim, não tão invadido pelo progresso urbanístico, muitas outras pessoas viviam do produto do mar, pesca, eu lembro bem, por exemplo, queria comprar sururu, sarnambi, ia ali na Fé em Deus que você

121 Nasceu no bairro da Liberdade, seu pai e mãe foram um dos primeiros moradores.

encontrava. Hoje, isso desapareceu, até porque, estou dando uma visão do impacto que a avenida IV Centenário trouxe, não é uma visão, digamos assim, urbanística em torno de quem ligou quem a quem, melhorou o acesso da mobilidade, não é nesse aspecto, é no aspecto do que a passagem da IV Centenário provocou naquela população beira rio, eu vejo isso, e provocou porque você não tem mais salina onde a gente ia buscar. Eu fui várias vezes, eu conto isso no meu livro, pegar sarnambi. Às vezes os colegas perguntam como é que você sabe pegar, rapaz, sarnambi se pega é na croa, croa de coroa, sururu a gente se pega no mangue, na lama. Então, são coisas diferentes. Vejo assim a construção do PAC na Camboa e Fé em Deus. O antigo bairro do Matadouro é como se fosse uma planície, como se fosse uma floresta, aí você sobe, e quando você desce é Fé em Deus, e depois é o bairro da Formoso. Então, o que vejo é assim, no projeto, eu não conheço o projeto com detalhes, mas só foram construídas residências e no momento que tira de um local e coloca, primeiro, que não sei, por uma questão de apartamento, como a gente é uma cidade histórica, vejo como uma mudança mais brusca ainda, fazendo um parêntese, quando foi criado a COHAB, 1,2,3 em São Luís (tenho prima que mora na COHAB), as pessoas saíam de casa para casa. E aqui no PAC não..., as pessoas saíram de palafitas para apartamentos, algumas com certeza nunca tinham subido escada de concreto para ir para uma casa, ‘vou subir escada para ir para uma casa’, entendeu. Então, esse é um detalhe. Agora, o que vejo, houve essa melhora que a gente já comentou. Mas falta ainda coisa, a saúde, principalmente. Agora que tem lá a Clínica do Idoso, mas, sim, é idoso! e as crianças vão para onde? E quem não é idoso? Tem uma Unidade Básica UBS? Aliás, do ponto de vista de um olhar de medicina, de prevenção de saúde e doença, mas, sim é idoso, acho que foi uma bobagem o que foi feito como a UBS da Liberdade, porque Sílvio? Enquanto era UBS, lá tinha atendimento ginecológico, de pediatria, para idoso, psicólogo, nutrição, tinha todas as profissões da saúde... E, aí, transformaram em uma unidade dita de referência para tratamento de hipertensão arterial e diabete, só. Eu já ouvi essa queixa, já observei essa queixa e já ouvi essa queixa de morador da nossa Liberdade: “e meus meninos eu vou consultar onde?” A gente sabe a condição econômico-financeira da grande maioria

dali, então para onde eles vão levar as crianças, para onde eles estão levando essas crianças para consultar, porque antes levavam para ali mesmo. Então, o que acho que é uma extensão grande, se você coloca Camboa, Brasília do Matadouro, Liberdade, Floresta, Fé em Deus, Formosa, se você colocar isso é uma extensão muito grande. Então, se você considerar que isso ali é muito extenso, então ali caberia para complementar esse projeto, caberia no mínimo duas unidades de saúde ali, entendeu. Na margem esquerda do rio Anil, no mínimo, duas UBS teriam que ser colocadas ali. Porque não adianta..., você, pinga daqui, puxa daqui, aglomera todo mundo no prédio de quatro andares, vários blocos. Mas, e aí? Essas pessoas vão para onde? Tinha uma UBS e essa UBS foi desfigurada, não é desfigurada, foi transformada a sua natureza para tratamento de duas doenças específicas. Então, eu vejo, assim, que houve essas melhoras do que a gente já conversou, mas eu acho que o PAC precisa desenvolver mais coisas, principalmente na área da saúde.

Já de acordo com Edilson Sá¹²², pesquisador do bairro da Liberdade, quando pergunto: quais foram os ganhos que as famílias obtiveram no PAC, as vidas das famílias melhoram?

Primeiro, o bairro da Liberdade é potência, Liberdade politicamente eu penso que facilmente poderia eleger qualquer candidato com as causas que a gente precisa, nós temos lideranças. Mas, na minha opinião, elas ainda não despertaram para as demandas que o bairro tem. Poxa, é um bairro periférico, mas a gente está no centro da cidade, é uma das contradições que a gente tem. Mas, aí, a gente sofre..., como em outros locais, de mais saúde pública eficiente... atenção básica da saúde não funciona, a educação não atende o que a gente precisa, creche para mães que trabalham..., enfim... No caso do PAC Residencial do Monte Castelo, foi entregue sem estar pronto. Quando chovia era lama, sem asfaltamento, muita poeira, pessoal reclamava demais, mas todo mundo teve que assinar um documento dizendo que estava

122 Nasceu na Liberdade, cresceu na rua do Poço. Sua família é originária de Alcântara. É o caçula de 10 irmãos, trabalhou no Hospital Psiquiátrico Nina Rodrigues (e que atende muitas pessoas da área da Liberdade). É graduado em Administração e Ciências Sociais, Mestre em Cartografia Social pela UEMA e Doutorando da UFSCAR. Pesquisador sobre o divino espírito santo na Liberdade.

tudo pronto, tudo ok, tudo certo, isso porque tinha medo de que se não assinasse, elas tinham medo de perder seu apartamento. Então, isso soube depois, quando fui visitar os apartamentos de familiares, elas moravam de aluguel as duas com suas famílias. Agora eu acho..., do jeito que foi entregue, a política pública no papel e na vida real... Então, imagino você recebeu um prédio, eu estou morando de aluguel, eu preciso de um lugar para morar, se eu consigo um lugar, tem uma estrutura mínima..., aquele do Monte Castelo é favorecido porque é perto da Liberdade. Mas tem um pessoal que mora em condomínio mais distante, que esse foi outro problema, como por exemplo, o deslocamento longínquo, dificuldade de acesso, pessoas que trabalhavam no centro cidade de São Luís e, agora, foram morar no bairro do Maracanã... Pessoas que eu conhecia e que é empregada doméstica, trabalhavam no centro e vai para o Maracanã. E aí é outra logística, é uma outra situação..., Na Liberdade você não precisa andar muito para estar no centro, mas no Maracanã você fica restrito... É muito, entre aspas “pior”, pela distância e pela dificuldade de acesso. Da Liberdade você consegue andar para o Monte Castelo e você tem ali linha de ônibus para todo canto da cidade, e no Maracanã não é a mesma coisa. Então, voltando aí esse recorte para o Residencial do PAC do Monte Castelo, que acompanhei, elas sempre..., muitas pessoas reclamando, ali é uma bagunça, ali tem tráfico, e eu sempre fazia defesa dizendo “aonde que não tem tráfico?...” Só condomínio que não tem vizinho, qualquer classe social que não tenha um vizinho antipático que coloque o som, que seja mesmo e que incomoda, não existe isso em lugar nenhum, sendo vizinho, sendo em condomínio, sempre vai ter...

Segundo Sá, esses moradores foram se organizando e começaram a pagar taxas para colocação de piso, consertos e reparos nesse bloco específico do Residencial PAC Monte Castelo. No começo era assim: eles foram se organizando, com um tempo, eles foram reclamando, reivindicando, foram procurando os meios legais, colocaram asfalto. Hoje, está tudo asfaltado e, em seguida, a SECID construiu o Centro de Integração do Trabalhador - CIT, um espaço para formação para os moradores com quadra, etc... Mas, às vezes, os

moradores não se sentem donos. Constata-se a questão da categoria pertencimento dos moradores no território rio Anil, que não veem os equipamentos urbanos como seus, não acessando o serviço que está ali próximo, percebendo-se um vazio dos equipamentos urbanos. Isso ficou explícito na entrevista com a Direção da Clínica do Idoso que relata que os moradores do território têm baixa procura pelo serviço de saúde da clínica.

Agora um olhar do gestor do Centro Educacional Prof. Luiz Alves Ferreira¹²³ que foi construído no bairro da Liberdade (próximo da Clínica do Idoso), o professor Lúcio. Quando pergunto: Gostaria que falasse um pouco sobre o Projeto PAC Rio Anil que teve o objetivo de retirar famílias de moradia em palafitas e melhorar casas em terra firme nos bairros à margem esquerda do Rio Anil!

Conheço pouco das circunstâncias que levaram idealização e implantação do projeto PAC Rio Anil mas como morador de área afeta pelo mesmo posso dar o meu relato sobre os seus impactos na vida dos populares. O PAC Rio Anil, tinha entre suas premissas substituir as palafitas que se estendiam pela sua margem esquerda por moradias de alvenaria, desta forma garantindo uma moradia mais dignas a essas pessoas. Uma parte significativa das palafitas retiradas e seus moradores receberam apartamentos no seu lugar. Contudo, se faz necessário apontar que alguns dos apartamentos entregues deixaram a desejar no que tange a infraestrutura e acabamento, como é o caso dos apartamentos do Condomínio Jackson Lago, localizado na Fé em Deus. Outro aspecto, a se salientar sobre o PAC, é que desse projeto surgiram aparelhos muito importantes para a região da Liberdade, como uma Creche, a Policlínica do Idoso, Batalhão de Polícia e uma Escola de Tempo Integral. Por fim, apesar do projeto PAC Rio Anil não ter cumprido com tudo que havia prometido é inegável que promoveu algumas transformações na vida das pessoas.

123 Quilombola nascido no município de Brejo (MA). Médico, Professor da UFMA. Teve seu nome dado a Escola como uma homenagem à sua trajetória de luta conta o racismo, às desigualdades e na defesa da saúde, do SUS e da Educação pública de qualidade.

Fica perceptível nesses olhares é que o projeto PAC Rio Anil despertou muita esperança às pessoas desse território, com alguns ganhos sociais observados que as famílias obtiveram, como de acesso a serviços públicos de saúde e segurança, antes muito pouco presentes no território da Camboa, Liberdade e Fé em Deus. Mas também frustrações, fundamentalmente com a não conclusão das obras.

Aqui trago mais um dos equipamentos urbanos construídos pelo projeto citado como importante a Escola de Tempo Integral. Explicitado pelo Prof. Lúcio:

A escola foi agraciada com o nome do médico e Professor Luiz Alves Ferreira, em razão da mesma ser situada no território Quilombola da Liberdade e o Professor Luiz Alves sempre foi uma pessoa que se notabilizou pela sua militância na defesa dos direitos das pessoas negras, ajudou a criar o Centro de Cultura Negra (CNN-MA). Ele mesmo era oriundo de território quilombola em Saco das Almas, no município de Brejo (MA).

A escola foi inaugurada em 2021, no Governo de Flávio Dino, construída pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, gestão do secretário Márcio Jerry, e passou a ser chamada de Centro Educa Mais, por se enquadrar no modelo de escola em tempo integral, isto é, os alunos e professores ficam o dia todo nas dependências da escola (07h30m as 17h). Esse modelo de Centro Educa Mais foi implantado em 2017, na esteira do Programa Escola Digna na gestão do secretário de Estado da Educação do Maranhão, Felipe Camarão. Podendo afirmar ser uma obra muito importante. E depois a escola com funcionamento no antigo Matadouro do bairro da Liberdade é transformada e reformada com um Escola de Tempo Integral “Negro Cosme”, sendo uma obra da gestão do prefeito de São Luís, Eduardo Braide. Mas os moradores reivindicam a necessidade de mais escolas que atendam a quantidades de crianças, jovens, adultos e estudantes do lugar.

Imagem 9 - Escola de Tempo Integral “Negro Cosme”.



Fonte: Lívia Monteiro (2024)

Imagem 10 - Centro Educacional de tempo integral Professor Luíz Alves Ferreira.



Fonte: Lívia Monteiro (2024)

4.1 A CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES NO MARANHÃO

Não menos importante, trago aqui o surgimento da Secretaria de Estado das Cidades, processo iniciado em função da extinção¹²⁴ do Banco Nacional de Habitação (BNH), no ano de 1986, quando sua administração foi incorporada à Caixa Econômica Federal (CEF), que o sucedeu, inclusive, na gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Dezesete anos depois foi criado o Ministério das Cidades, fruto de luta e estudos de pesquisadoras, pesquisadores e militantes de movimentos sociais da reforma urbana e do direito à cidade, no primeiro governo Lula, tendo, como primeiro ministro nomeado, o ex-governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra.

Seguindo o mesmo caminho da instituição do Ministério das Cidades, começam a ser criadas as secretarias de estado das cidades pelo país. No Maranhão, foi criada no ano de 2003, no governo de José Reinaldo Tavares (2003-2006), tendo o médico e deputado estadual Arnaldo Mello como o 1º secretário das Cidades nomeado.

É importante informar que, em 21 anos de criação da SECID, completados em 2024, 15 pessoas já exerceram o cargo de secretário ou secretária de Estado nos respectivos governos: José Reinaldo (2003-2006), Jackson Lago (2007-2009), Roseana Sarney (2009-2014), Flávio Dino (2015-2022) e Carlos Brandão (2022-2026), conforme se vê no quadro a seguir:

124 Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.

Tabela 8 - Gestores da Secretaria de Estados das Cidades e Desenvolvimento Urbano (2003 -2024)

ID	NOME	GOVERNO	PERÍODO
1	Arnaldo Mello ¹	José Reinaldo (DEM/PSB)	Jan./2003 a mai./2006
2	Gardênia R. Gonçalves		Jun./2003 a dez./2006
3	Heraldo Marinelli (interino) ²	Jackson Lago (PDT)	Jan./2007 a fev.2007
4	Telma Pinheiro ³		Fev./2007 a abr./2009
5	Filadelfo Mendes Neto ⁴	Roseana Sarney (PMDB)	Abr./2009 a dez./2011
6	Pedro Fernandes Ribeiro ⁵		Jan./2012 a out./2012
7	Hildo Augusto Rocha Neto ⁶		Nov./2012 a mar./2014
8	Antônio Manoel Silvano Neto ⁷		Abr./2014 a mai./2014
9	Fredson Cutrim Froz ⁸		Jun./2014 a dez./2014
10	Flávia Alexandrina Moreira ⁹	Flávio Dino (PCdoB/PSB)	Jan.2015 a Jan./2019
11	Rubens Junior ¹⁰		Fev./2019 a jun./2020
12	Raimundo Feis Neto (interino) ¹¹		Jun./2020 a dez./2020
13	Márcio Jerry ¹²		Jan./2021 a mar.2022
14	Joslene Silva Rodrigues ¹³	Carlos Brandão (PSDB/PSB)	Abr./2022 a agos./2024
15	Robson Paz ¹⁴		Agos./2024 a dez./2024

Fonte: Diário Oficial do Estado do Maranhão

1 Médico. Político. Deputado Estadual, já foi presidente da Assembleia Legislativa do Maranhão.

2 Economista (UFMA), especialista em gestão pública e privada (UEMA), mestrando em Administração Pública.

3 Engenheira Civil (UEMA). Foi Vereadora de São Luís (PSB), de 1995 a 1998. Deputada Federal - Suplente do PSDB (2011-2015). Professora do CEFEF-MA (1969 -1992).

4 Filuca Mendes Ex-prefeito do município de Pinheiro (MA).

5 Foi vereador de São Luís (1993-1996). Secretário de Estado da Educação do governo de Roseana Sarney (2012-2014).

6 Vereador do Cantanhede (1993-1996). Prefeito de Cantanhede (1997-2004). Dep. Federal (2015-2023).

7 Formado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual do Maranhão (2006). Atualmente trabalha como Secretário Adjunto de Desenvolvimento Urbano na Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano.

8 Advogado. Foi Secretário Municipal de São José de Ribamar (MA). Ex-Diretor geral da Federação dos Municípios do Maranhão (FAMEM).

9 Formada em Ciências Contábeis (UFMA), com Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas (ISAN/FGV). Funcionária de carreira da Caixa Econômica Federal. Tem também passagem por outras instituições de crédito de desenvolvimento do estado, como no Banco de Desenvolvimento do Maranhão (BDM). Integrou o Núcleo Gestor de Revitalização do Centro Histórico de São Luís, foi conselheira do Conselho das Cidades do Maranhão e do Conselho da Cidade de São Luís.

10 Advogado e político.

11 Advogado. Foi Procuradoria Geral do Estado do Piauí, depois cedido ao Estado do Maranhão para o exercício do cargo em comissão de Diretor de Administração na Assembleia Legislativa.

12 Jornalista e político.

13 Graduada em Química. Professor da Rede Estadual de Educação. Política.

14 Jornalista. Foi Diretor adjunto de Comunicação da Assembleia Legislativa do Maranhão; Secretário de Comunicação da Prefeitura de São Luís e Secretário de Estado da Comunicação Social.

Com essas sucessivas mudanças de secretários/as na pasta, e de perfil muito mais político que técnico, fica perceptível a baixa importância dada a uma política pública clássica fundamental como de moradia digna, não resultando em maior impacto na gestão de um planejamento urbano eficiente. E quem descreve esse caminhar da criação da Secretaria de Estado das Cidades é Heraldo Marinelli¹²⁵ que atuou desde os primeiros momentos na pasta das cidades:

Nós começamos essa Secretaria onde era a Escola de Governo, depois fomos ocupar um espaço na Secretaria de Estado da Saúde e depois teve um espaço na Secretaria de Estado de Meio Ambiente, no Calhau. Eu acompanhei o dr. Arnaldo Melo de janeiro de 2003 a meados de maio de 2006, quando ele precisou se desincompatibilizar para disputar a eleição de deputado estadual.

Nessa conjuntura se observa que a política habitacional vem enfrentando uma queda de recursos¹²⁶ para investimentos de construção de moradia popular em nível federal e, como consequência, no nível estadual, principalmente em estados dependentes de recursos públicos e de programas federais, no caso, do PAC Minha Casa, Minha Vida.

Continuando com o olhar de Marinelli, que teve atuação da criação da SECID do período de 2003-2006¹²⁷, ele reforça o histórico de luta de lideranças populares no bairro da Fé em Deus:

125 Economista (UFMA), especialista em gestão pública e privada (UEMA), mestrando em Administração Pública. Atua como professor do ensino superior desde 1996. Professor da FACAN. Egresso do Banco Nacional de Habitação (BNH), quando tomou posse em 11/02/1981, com a extinção do BNH, em 1986, foi incorporada a carreira da CEF, por onde se aposentou. Foi Secretário-Adjunto da Cidade, no governo de José Reinaldo (2003-2006) e governo Jackson Lago (2007-2009). Entrevista concedida no dia 17/06/24. Na sede da FACAM, em São Luís (MA).

126 Governo Lula, bloqueia R\$ 4,4 bi da Saúde e R\$ 2,1 bi das Cidades no Orçamento.

127 Ano de eleições gerais no Brasil em que Lula (PT) disputa à reeleição e Jackson Lago (PDT) é candidato ao governo com apoio do governador José Reinaldo Tavares (já rompido com a grupo da oligarquia-familiar de Sarney) e Roseana Sarney é candidato pela 3ª vez ao governo do Maranhão (com apoio de Lula).

Em 2006, no governo de José Reinaldo Tavares (2003-2006), começa-se a história da atividade do rio Anil, no bairro da Fé em Deus. É através de uma ação da Assistente Social, Rosângela Bertoldo, e do seu irmão, Joberval Bertoldo, que eram líderes daquela região, é quando acionaram à Secretaria de Estado das Cidades para iniciar na perspectiva de um projeto de urbanização, moradia..., enfim. Então, aí a inicial, foi nesse momento, através da gestão do secretário dr. Arnaldo Mello¹²⁸. E depois esse projeto é levado ao governador de então, o dr. Zé Reinaldo, que também adere com muita simpatia, e, aí, ele avança como um dos projetos escolhidos, selecionados naquela ocasião, ainda naquele ano de 2006. Aí muda o governo, o dr. Jackson Lago era pretense candidato a governador, mas quem estava à frente do governo ainda era o governador Zé Reinaldo. Aprova a seleção dos projetos que foram indicados, submete às autoridades e ela concorda, submete à CEF, a Caixa também aprova..., isso dentro dos padrões que a CEF aprova... Mas não chegou a contratar a operação. A operação propriamente dita só vai ser contratada em 2007 [agora o governador é Jackson Lago]. No início a proposição original era só uma área [no bairro da Fé em Deus], era um lote, se comparado com o que veio mais tarde, chamado de Projeto Rio Anil. Então, ocorre essa mudança: o dr. Jackson Lago assume o governo, e nesse período..., voltando só mais um pouquinho, em maio, o dr. Arnaldo Melo saiu da SECID para disputar a eleição [de deputado estadual] e ingressa a dra. Gardênia Gonçalves. Mantém a prioridade do projeto com a equipe, mantém o entendimento dela por ter sido prefeita da capital, se mantém firme e forte, nesse período curto de 8 meses [maio a dezembro de 2006], mas, ele evolui. Está certo, todo o acompanhamento para chegar ao dr. Jackson Lago, em 2007 [primeiro ano do governo Jackson Lago]... A dra. Gardênia sai, aí tem uma nova gestão..., e aí quem vai para a Secretaria de Estado das Cidades é a dra. Telma Pinheiro... Só que ela iria assumir o cargo em fevereiro de 2007, isso porque ainda era deputada estadual. Nesse período no mês de janeiro eu fiquei respondendo, como titular da pasta, para ir organizando a pasta que viria a ser ampliada, agora no governo de dr. Jackson Lago.

128 Fui até ao gabinete dele na Assembleia Legislativa saber mais sobre o início da Secretaria de Estado das Cidades, quando ele ratificou as informações já repassados por Marinelli.

Muito esclarecedora a entrevista com o Heraldo Marinelli, nos trazendo mais informações que ajudam a desvendar mais história sobre a origem do projeto PAC Rio Anil.

4.2 MAIS SOBRE PAC RIO ANIL

Imagem 11 - Palafitas no bairro da Fé em Deus.



Fonte: Lívia Monteiro (2024)

Como já descrito nos capítulos 2 e 3, com o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no segundo governo Lula, chegou também a promessa de investimentos para beneficiar a política de moradia em favelas e palafitas, à margem esquerda do Rio Anil.

Assim, essa área passou a ser contemplada na modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários¹²⁹ do Programa de Habitação Cidadã (PHC) do governo federal, com Ação de Melhorias das Condições de Habitabilidade¹³⁰.

E aqui trago mais enredo dessa história nas falas de políticos e gestores que foram personagens do PAC na cidade de São Luís, o ex-Diretor-Presidente da CAEMA, Rubem Brito¹³¹, diz:

Então, quero antes contextualizar o território do Rio Anil geograficamente e, também, com seus problemas de infraestrutura, seus problemas ambientais e sanitário. Então, quando Jackson Lago se elegeu prefeito de São Luís, em 1988, e foi prefeito de 1989 até 1992, aquela região..., o mar adentrava até os bairros, a parte baixa do bairro do Diamante, Monte Castelo, Roma Velha (que hoje é a Fé em Deus), os bairros que margeavam o Rio Anil pela margem esquerda, de forma que naquela área o mar todo adentrava, e era uma área toda de mangues, manguezais... Houve um processo de urbanização daquela área com a população de baixa renda que vinha da Baixada Maranhense, como o amigo já deve ter pesquisado sobre isso, na sua maioria de baixa renda e se instalou nessa região, onde o mar varria casas construídas de

129 A estimativa de assentamentos precários para o caso da RM de São Luís elevou a mais que o triplo de vezes o número de domicílios que se encontram em condições habitacionais e sociais inadequadas, indicando uma maior extensão da precariedade urbana dessa região e uma demanda potencial maior por políticas de infraestrutura urbana e de habitação. A Região Metropolitana de São Luís é composta pelos municípios de Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e São Luís, sendo que a capital do estado do Maranhão, São Luís, abrigava a maior parte da população analisada no estudo (cerca de 87%). Essa diferença de porte é significativa, sobretudo em relação ao município de Raposa, com pouco mais de 12 mil habitantes em setores urbanos. (Fonte: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL URBANO. Brasília: Ministério da Habitação, 2007, ps. 80-81).

130 Os municípios nos estados da Bahia, Ceará, Paraíba e Piauí respondem por cerca de 80% do total de domicílios e pessoas residentes em assentamentos precários na região. No restante dos estados, chamam a atenção os municípios de Petrolina e Caruaru, em Pernambuco, Imperatriz, no Maranhão, Mossoró, no Rio Grande do Norte e Nossa Senhora do Socorro, em Sergipe, com uma população vivendo em assentamentos precários que varia entre 5.500 e 20.900 habitantes e domicílios que variam de 1.200 a 4.900. (Fonte: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL URBANO. Brasília: Ministério da Habitação, 2007).

131 Engenheiro civil formado pela antiga Escola de Engenharia do estado do Maranhão, foi Secretário de Obras do Prefeito de São Luís (1989-1992) na 1ª gestão do Prefeito Jackson Lago. Foi vereador de São Luís (1993-1996) e reeleito para o mandato (1997-2002). Deputado Estadual (2003-2002), sempre pelo partido do dr. Jackson Lago, o PDT. Foi Diretor-Presidente da Companhia de Água e Esgoto do Maranhão (CAEMA), no curto governo de Jackson Lago (2007-2008).

madeiras, casas de palafitas, para se protegerem da maré. E aquilo foi sendo aterrado paulatinamente, no governo do dr. Jackson Lago. Havia também um programa do governo federal chamado PRÓ-MORADIA, que construiu um conjunto residencial ali, naquela região, lá no fundo, vamos dizer assim do bairro da Floresta e do bairro da Liberdade (antigo Matadouro). Aquela região lá foi aterrada por um aterro hidráulico de areia dragada do Rio Anil, do estuário do Rio Anil, do Rio Bacanga. Aí esse material foi usado para aterrar essa área onde hoje está construído esse conjunto residencial do Pró-Moradia, no caso, o PROMORAR...

A descrição de Brito também ajuda a identificar que os moradores e lideranças populares do território da Camboa, Liberdade e Fé em Deus já possuíam uma caminhada de luta em busca da moradia digna, urbanização, saneamento e melhoria desses lugares. E continua:

No governo Jackson, nós, tinha lideranças populares como o Brasília Durans, Maria José Serrão e outras que não me recordo aqui o nome, mas que atuavam lá na área... E tinha uma organização social chamada GAC (Grupo de Apoio Comunitário) e que atuava na região e organizava a população, os palafitados, e essa demanda chegou ao governo do Jackson Lago. E, nós, com Brasília Durans, mas também tinha outras lideranças, até lideranças negras da região. Pois bem. Então, essas demandas chegaram até nós da Prefeitura..., eu era secretário de Obras do Prefeito Jackson Lago nesse período de 1989 a 1992 e, aí, começamos um programa lá de melhoria das ruas, aterrando aquelas ruas e que vão, hoje, da avenida da Camboa, que passa aqui, no Anel Viário (é a extensão do Anel Viário), e no rumo do Rio Anil... Fomos aterrando essas ruas, a partir da Gregório de Matos no bairro da Liberdade, até chegar..., havia um canal natural de drenagem que era o canal da Camboa, que saía ali de trás do Diamante..."

Esse registro feito por ele, que considera histórico, é que (depois de sucessivas administrações na prefeitura de São Luís) Jackson Lago foi pavimentando, fazendo drenagem superficial, às vezes com canaletas e/ou com sarjetões nessa margem do Rio Anil. Continua:

Há de aqui registrar que o governo do Estado do Maranhão, no governo de João Alberto¹³² (de 3 de abril de 1990 a 15 de março de 1991), no curto período, ele construiu lá uma obra importante que foi o canal da Camboa. Esse canal ajudou a drenar toda aquela área, porque aquela área era (...), saindo do Anel Viário, você andava uns 100 metros, era tudo inundável, alagável. Pois bem, então, no governo, já sucedendo ao nosso trabalho na gestão do Dr. Jackson Lago quando prefeito de São Luís, é feito o aterramento dessas ruas todas que foi até em frente ao antigo Matadouro, lá na Liberdade. O governo do Estado também fez esse canal da Camboa e também avançou no aterramento das ruas, com aterro hidráulico, dragado aqui no estuário dos rios Anil e Bacanga, jogando material, areia para lá. Então, aquela área toda foi drenada e aterrada nesse período 1989 a 1992. Essa é a retrospectiva que quero fazer, porque foi criada às condições, vamos dizer, de infraestrutura, geotécnica, quer dizer, do solo, de preparação do solo e de drenagem daquela região toda. (Rubem Brito, julho/2024)

Com essas narrativas reforça-se a evidência de que foi no governo de Jackson Lago, e em sua primeira gestão à frente da prefeitura da cidade de São Luís, que os bairros à margem esquerda do Rio Anil receberam uma certa atenção social. E considere-se que um dos problemas maiores desse território são as palafitas [ainda com quase 2000 famílias nessa condição], com a falta de urbanização e se estendendo até o bairro da Vila Palmeira, onde a promessa da construção dos apartamentos aos palafitados não chegou.

No olhar de Julião Amim¹³³:

Eu, como deputado federal pelo PDT, fui eleito em 2006... E quando fui à Brasília, qual era meu objetivo maior? Era trabalhar para ver o que se podia fazer pelo Maranhão. E fui nos Ministérios

132 Político maranhense ligado ao grupo Sarney. Foi prefeito do município de Bacabal (MA), deputado estadual, federal, senador e vice-governador do Maranhão. Partidos: ARENA, PDS, PFL e MDB.
133 Advogado. Bancário-aposentado. Foi presidente do Sindicato dos Bancários do Maranhão, militante social das lutas da cidade. Foi deputado estadual (1995-2007), deputado federal de dois mandatos (eleito em 2006), todos pelo PDT e aliado-amigo do ex-prefeito e ex-governador Jackson Lago.

acompanhar os programas que estavam sendo lançados no governo Lula, naquele ano de 2007, e fui procurando..., eu localizei uma emenda no valor de 5 milhões de reais destinada..., ainda do governo de Zé Reinaldo, destinada para recuperar as casas das palafitas... Era ajeitar janelas, ajeitar portas, dar sustentação nos caibos que sustentavam aquelas casas em cima do mar, ainda construídas nos mangue... Aí, eu disse para ele, perguntei lá na época..., fui ao Ministério das Cidades e encontrei lá o responsável por essa política (...) e fui conversar com ele e ele disse tem essa emenda mesmo, mas ela parece que já foi nula, já perderam o prazo, e disse: vamos ver como nós resgatamos isso. Ele disse, vai sair um programa e esse programa é justamente para atender essa política de moradia das pessoas que moram em palafitas. E perguntou: São Luís tem? Eu disse, tem, no bairro da Camboa tem uma grande palafita que a gente pode destinar esse recurso. Aí ele perguntou: tem dragagem? Eu disse: tem dragagem. Aí ele disse, então dá para vocês conseguirem até 90 milhões. Aí eu disse, então a gente pode trazer os técnicos do governo do estado do Maranhão, posso pedir para o governador mandar para ter uma conversa com vocês? Sim. Vamos ter essa conversa, então. Ai que eu marquei, chamei o Wagner Lago (era o secretário da Representação do governo do Maranhão, em Brasília), falei com ele e nós fizemos essa reunião lá na representação do Maranhão. Estava presente eu, o Wagner Lago, pedi para o dr. Jackson Lago mandar o Secretário de Planejamento, era o Aziz..., tinha um rapaz da CEF, o cara era espetacular, conhecia toda essa política de moradia, e ele também nos deu sustentação, ele trabalhava no governo do estado do Maranhão, na Secretaria de Infraestrutura e ele foi para lá. Participou dessa reunião, o nome dele é Heraldo Marinelli. Aí que começou, aí que nasceu o Projeto do PAC Rio Anil.

Com as entrevistas se consegue entender a ideia do Projeto Rio Anil em sua origem, antes da gestão do governador Jackson Lago. Todavia, a sua participação quando fora prefeito de São Luís é perceptível com as diversas intervenções urbanas no lugar. E só depois, em 2007, agora na condição governador, cria o Programa de Habitação Cidadã (PHC), com objetivo de englobar todas as ações de moradia e,

em 2008, surge o projeto incorporado no PAC, com slogan “PALAFITAS SERÃO APARTAMENTOS”. Assim ganha contorno de um projeto social para trazer dignidade às famílias palafitadas e sem renda e/ou baixa renda.

Conforme Mike Davis – no livro *Planeta Favela* (2006):

O preço dessa nova ordem urbana será a desigualdade cada vez maior, tanto dentro de cidades de diferentes tamanhos e especializações econômica quanto entre elas. Com efeito, os especialistas chineses vêm debatendo hoje se o antigo abismo de renda e desenvolvimento entre cidade e o campo não está sendo agora substituído por um fosso igualmente fundamental entre as cidades pequenas principalmente do interior, e as gigantes metrópoles litorâneas...

Tal assertiva de Davis, muito atual, é o que tem se observado nas cidades brasileiras cada vez mais urbanas e desiguais e que é também é reforçado pelo geógrafo Milton Santos, em sua tese (1958), que depois é transformada em um belíssimo livro - *O centro da cidade de Salvador*; e outras obras, como: *Por uma economia política na cidade* (1994); *A urbanização brasileira* (1993); *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (2000); *Metamorfoses do espaço habitado* (2008) e tantos outros. Ambos explicitam, cada vez mais, que as cidades iriam viver um processo de urbanização e não erraram. É o que tem acontecido, um *boom* urbano, com forte migração do interior para as cidades, metrópoles médias e grandes. No livro *Por uma economia política na cidade* (1994), ao discutir a articulação entre urbano e a cidade, Milton, afirma:

A cidade é um grande meio de produção material e imaterial, lugar de consumo, nó a comunicação. Por isso o entendimento do processo global da produção não se contenta com a mera economia política, nem se basta com a Economia Política da Urbanização, exigindo uma Economia Política da Cidade...

E para ele, é através das conexões entre Economia Política da Urbanização e Economia Política da Cidade, que podemos perceber a conexões entre o local e o mundial/global e realizarmos a apreensão simultânea da especificidade e das generalidades a que estão submetidas a nossa sociedade, mas do que nunca no momento atual. Ele retoma esse debate nos últimos escritos no livro excelente - *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (2000):

Esse mundo novo não será uma construção de cima para baixo, como a que estamos hoje assistindo e deplorando, mas uma edificação cuja trajetória vai se dar de baixo para cima. As condições acima e enumeradas deverão permitir a implantação de um novo modelo econômico, social e político que, a partir de uma nova distribuição dos bens e serviços, conduza à realização de uma vida coletiva solidária e, passando da escala do lugar à escala do planeta, assegure uma reforma do mundo, por intermédio de outra maneira de realizar a globalização.

E aqui aproveito para prestar minha homenagem póstuma (faleceu no dia 24 de junho de 2001) a esse intelectual negro gigante brasileiro, o geógrafo Milton Santos, ganhador do maior Prêmio Internacional de Geografia, o Vautrin Lud em 1964, deixando um grande legado com mais 30 livros e muitos artigos, publicados em diversos idiomas.

Então, esta é a geografia do território do campo de execução do Projeto PAC que, ao menos no plano discursivo, tinha como objetivo combater as desigualdades com foco na moradia digna, num território étnico e de grande exclusão social.

4.3 SOBRE O CENSO QUILOMBOLA DE 2022

O BRASIL QUILOMBOLA: quem somos e quantos somos? O Primeiro Censo Quilombola realizado pelo IBGE, em 2022, definiu como localidades quilombolas “aquelas que compõem o conjunto dos Territórios Quilombolas oficialmente delimitados, dos agrupamentos quilombolas e das demais áreas de conhecida ou potencial ocupação quilombola, com grande diversidade de realidades”. O censo apresentou os seguintes dados: a população quilombola residente no país é de 1.327.802, logo, 0,65% da população residente no Brasil que é de 203.062.512 milhões de pessoas. E a população quilombola residente no Maranhão é de 269.074 mil pessoas, correspondente, portanto, a 3,97% da população residente no Maranhão de 6.775.152 milhões de pessoas. Porém, tais dados são passíveis de questionamentos.

A Bahia lidera em primeiro lugar o ranking, com 29,9% da população quilombola, e o Maranhão aparece em segundo, onde reside 20,3% da população quilombola do Brasil. Minas Gerais tem o terceiro maior contingente percentual: 10,2%. Entretanto, o Maranhão conta com o maior percentual de pessoas autoidentificadas como quilombolas (3,97%) no universo da população total. Nesse caso, leva-se em consideração a proporção de pessoas quilombolas na população residente no âmbito de cada unidade da federação. E, neste cenário, Bahia figura em segundo lugar.

São 1.696 municípios brasileiros de um total de 5.568 (30,5%) – isso sem contar Brasília e o distrito estadual de Fernando de Noronha, que, com suas inclusões, totalizam 5.570 unidades municipais que possuem população autoidentificada como quilombola. No Maranhão, dos 217 municípios, 109 (50,2%) possuem população autoidentificada. Veja na tabela os 10 (dez) municípios do Maranhão com maiores contingentes de população quilombola:

Na Bahia, os municípios de Senhor do Bonfim (com 15.999) e Salvador com (15.897) detêm a maior quantidade de pessoas auto-identificadas como quilombolas. E, no Maranhão, é o município de Alcântara com maior quantidade de pessoas autoidentificadas (com um total de 15.616) e, em segundo lugar, figura o município de Itapecuru-Mirim com 14.488 pessoas quilombolas. Mas, na realidade, é Alcântara com 84,6% que têm a maior proporção de pessoas quilombolas do Brasil.

Tabela 9 - Sobre o Censo Quilobombola do Maranhão (IBGE, 2023)

Municípios	Pessoas quilombolas	Participação relativa (%) no estado)
Alcântara	15.616	5,8
Itapecuru Mirim	14.488	5,4
Pinheiro	10.608	3,9
Santa Rita	10.236	3,8
Viana	9.963	3,7
Penalva	9.269	3,4
São Vicente Ferrer	9.255	3,4
São Luís	8.294	3,1
Anajatuba	6.915	2,6
Cururupu	6.578	2,4
Total percentual no todo		37,6
Fonte: IBGE, 2023.		

E porque essa informação se faz importante? Isso reforça a evidência de que é no território do rio Anil - principalmente nos bairros da Camboa, Floresta, Liberdade e Fé em Deus (compostos por pessoas migrantes dos municípios da região da Baixada Maranhenses identificadas como quilombolas) - que se encontram instaladas a maior parte de pessoas autoidentificadas como quilombolas.

Então, o PAC, projeto idealizado como principal ação de política pública, ratifico, no curto governo de Lago, com recorte

social, passou a integrar o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades e a sua execução estava prevista em duas etapas. Porém, a primeira etapa, na margem esquerda do Rio Anil só aconteceu no bairro da Camboa e Fé em Deus, com maior intervenção, não chegando nos demais bairros, com palafitas, como Formosa, Irmãos Coragem, Vila Cristalina, Ipase de Baixo e Vila Palmeira e Anil - último bairro onde ocorreria a sua conclusão. Em visitas a campo, com registros fotográficos, observou-se que o problema urbano de famílias residindo em palafitas, casas de madeiras em cima de mangue e de outras famílias com esperança de obter um apartamento ou aluguel social, ainda permanece. Elas reclamam da ausência de Unidade Básica de Saúde, esgotamento sanitário, mais segurança, trabalho e renda e outras.

Na concepção inicial do projeto do PAC Rio Anil (Fonte: Memorial Descritivo Urbanístico, 2009) fora prometida a construção de mercados com áreas de secos e molhados; ancoradouro para viabilizar o abastecimento de produtos pesqueiros, considerando ser uma das vocações econômicas do território, a pesca, à cata de caranguejo, etc., no Rio Anil; Centro de Animação Popular (CAP); Fábrica do Trabalho Social e, também, a construção da Fábrica de Gelo no bairro da Camboa e Ancoradouro no bairro da Liberdade. Isso iria garantir trabalho e renda aos moradores palafitados, tendo em vista que muitos acessavam uma economia subsistência, isso por meio do Rio Anil.

Nesse cenário, faz-se fundamental compreender que, quando uma intervenção de projetos governamentais com construções de moradias populares detém só o olhar das Ciências Exatas, consideradas duras, como a engenharia civil, sem levar em conta a interdisciplinaridade com outras Ciências Humanas e de Saúde, torna-se difícil o alcance de resultados satisfatórios e de forma efetiva na resolução de problemas sociais estruturais dos despossuídos de dignidade básica. Logo, nesse tipo de programa ou projeto, a descontinuidade das

políticas públicas consideradas como exitosas também se apresentam de certa forma como um problema. E, assim, há um determinado vazio social, que pode se apresentar como uma patologia social, prejudicando vidas e desperdiçando recursos públicos. Sendo a moradia digna considerada uma política social fundamental na vida das pessoas, o que se observa é uma parte ainda excluída desse direito.

Em levantamento da Fundação João Pinheiro (maio/2024), o déficit habitacional no Brasil cresceu em 4.6% se comparado ao ano de 2019, apresentando um total de mais de 6 milhões de pessoas sem moradia digna.

No Maranhão, o déficit é de, aproximadamente, de 319.543 mil unidades. Isso representa 17,9% do total de domicílios do estado. E, na região metropolitana de São Luís, é de 52 mil aproximadamente. A maior parte está localizada na área rural (Fonte: Fundação João Pinheiro, 2024 e Ministério das Cidades). E se comparado com o Brasil, o Maranhão tem o maior déficit habitacional com 6,5%, enquanto o estado do Pará detém 5,7%, Pernambuco 4.3% e Ceará 4,2%, conforme dados de 2019.

Na saga de mais informações junto a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID, enviamos um questionário à gestão da Secretária de Estado Joslene Silva Rodrigues, ela nos devolveu no dia 30 de abril de 2024, via WhatsApp, e em resposta a atenção à questão: Qual é o total de famílias de palafitados já beneficiados com apartamentos no Projeto PAC Rio Anil de 2008 aos dias atuais? A resposta segue na tabela abaixo:

Tabela 10: Famílias Beneficiadas no Projeto PAC Rio Anil. (2008-2024)

Residencial Construído	Ano	Famílias beneficiadas	Governo
Residencial Camboa/Liberdade	2009 ¹	128	Jackson Lago
Residencial Camboa/Liberdade	2010	160	Roseana Sarney
Residencial Monte Castelo	2010 ²	224 ³	
Residencial Jackson Lago /Fé em Deus ⁴	2013	320	
Residencial Jomar Moraes/Piranhenga ⁵	2020	1104	Flavio Dino ⁶
Total		1936	

Programa	Famílias beneficiadas	Governo
Substituição de Moradia	4	Flávio Dino
Substituição de Moradia	51	
Total	55	

Fonte: Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID (2024).

1 Entregou 128 primeiros apartamentos no Residencial do PAC Camboa/Liberdade, no dia 11 de março de 2009.

2 Faz sorteio no Palácio Henrique de Lá Roque dos 320 apartamentos do Residencial PAC Rio Anil - Fé em Deus, mas que passou ser chamado de Residencial Jackson Lago (homenagem ao ex-governador), no dia 29 de agosto de 2012 e entregue em 2013. O Secretário das Cidades era Pedro Fernandes (Jan./2012 a out./201).

3 Entregue 224 apartamentos no Residencial do PAC Rio Anil - Monte Castelo, no dia 26 de outubro de 2010, gestão do Secretário das SECID, Filuca Mendes (abr./2009 a dez./2011).

4 No mês de março de 2021, o Secretário de Estados das Cidade, o dep. Márcio Jerry, entregou documento de posse a 260 famílias. (jan./2021 a mar.2022).

5 Não é Projeto PAC Rio Anil, mas Projeto Minha Casa, Minha Vida. O que fizeram foi pegar pessoas do território Rio Anil e que estavam no Aluguel Social e convenceram de que eles não iriam mais fazer apartamento do projeto PAC Rio Anil, então eles tinham prioridade para ir para lá, quer dizer, eles tinham prioridade de transferência para lá. (Fonte: relato de entrevista com liderança popular Joberval Bertoldo). Apartamento entregues no mês de outubro de 2020, no governo de Flávio Dino, na gestão curta do Secretário da SECID, Rubens Jr. (fev./2020 a jun./2020), e depois do interino Raimundo Reis Neto Lima (jun./2020 a dez./2020).

6 Programa Minha Casa, Minha Vida do gov. Dilma

Quando se observa o quadro com a descrição de quantitativo de apartamentos construídos e entregues às famílias palafitadas e qualificações de melhorias habitacionais, fica evidenciado que o Projeto PAC Rio Anil não atendeu o prometido da sua versão original que seria um total de 11 (onze) blocos de condomínios construídos com prédios de 4 andares e apartamentos de 42 m², perfazendo um total de 2.776 unidades quando concluídos. Afinal, foram construídos e entregues, de acordo com a informação da SECID (2024), somente um total de 1.936 apartamentos, um percentual de aproximadamente 70%. E observou-se, com a visita a campo, que foi subestimado o total de famílias morando em palafitas, sendo fundamental uma nova recontagem para mitigar tal situação. Portanto, constata-se um projeto com mudança em sua concepção original, com gestões intermitentes e sucessivas trocas de secretários/as das Cidades e descontinuidade na execução da obra e famílias com pouca “sorte” de integrar a lista de beneficiados nos primeiros apartamentos já entregues nos anos de 2009, 2010 e 2011.

Imagem 12:

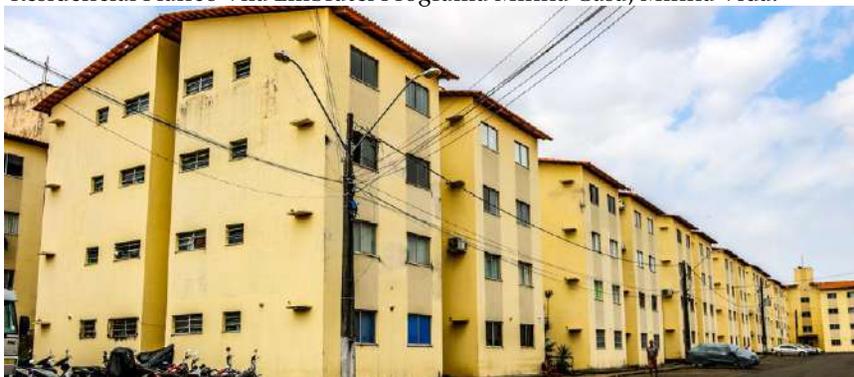
Residencial Jomar Moraes Piranhenga Programa Minha Casa, Minha Vida.



Fonte: Livia Monteiro (2024)

Imagem 13:

Residencial Piancó Vila Embratel Programa Minha Casa, Minha Vida.



Fonte: Livia Monteiro (2024)

Imagem 14: 3º Residencial PAC Monte Castelo.



Fonte: Livia Monteiro (2024)

Imagem 15: Residencial PAC Jackson Lago Fé em Deus.



Fonte: Livia Monteiro (2024)

Imagem 16: Entrevista com o Robson Paz (Secretário de Estado das Cidades) e Rodrigo Verde (Secretário Adjunto das Cidades).



Fonte: Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID (2024)

No dia 12 de setembro de 2024, recebi do secretário, via WhatsApp, as respostas das informações solicitadas que descrevo no apêndice. Pela informação colhida junto a SECID, percebe-se que o ciclo do governo Flávio Dino foi o que mais fez entregas no projeto PAC Rio Anil de obras e equipamentos urbanos. Embora o governador Flávio Dino fosse identificado como “comunista”, observou-se que vigorou na gestão certa concepção do liberalismo político em aliança com a classe política (detentora de mandato), empresários e gestores, que foram os protagonistas, menos a classe popular.

No momento atual o projeto se apresenta como não concluído como explicitado na entrevista do secretário da SECID: *Gostaria de saber se a SECID e o governo estadual já deram por concluído o Projeto PAC Rio Anil (iniciado em 2008)? Resp.: o PAC Rio Anil está em andamento e como mencionei anteriormente é prioridade do governador Carlos Brandão com a execução, por meio da SECID, da meta de RECUPERAÇÃO AMBIENTAL, com a construção dos Canais 1,2,3 e 4; substituição de moradias, trabalho social e regularização fundiária.*

Nesse sentido se reforça aqui a indicação da necessidade do governador Carlos Brandão retomar com urgência a continuidade do Projeto PAC Rio Anil, inserindo-o agora ao Novo PAC de Lula, tendo em vista que no primeiro PAC, em 2007, avançou-se pouco no projeto Rio Anil e no segundo PAC, em 2011, no governo Dilma, avançou-se um pouco mais como esperado. Talvez um espelho seja olhar a orla de São Luís, com a construção de apartamentos de milhões de reais e concluídos na península no bairro da Ponta da Areia, que atravessa as praias de São Marcos e percorre toda a praia da Litorânea, projeto que não teve preocupação com o meio ambiente e balneabilidade das praias, nem a atenção do Plano Diretor da Cidade. E já há um projeto de continuidade até a praia do Araçagi, obra anunciada pelo presidente Lula, em ato com o governo Brandão, na capital maranhense, em junho de 2024.

E sobre a questão ambiental, o pesquisador Henri Acselrad¹³⁴ (UFRJ), que trabalha bem o tema, em artigo “Meio Ambiente e Justiça – estratégia e ação coletiva” centrado no racismo ambiental, e que tem correlação com a segregação residencial, com recorte étnico-racial, questão forte que acontece no território Rio Anil, diz:

Ante os indicadores do que um pensamento dominante considera o núcleo do problema ambiental – o desperdício de matéria e energia –, empresas e governos tendem a propugnar as ações da chamada “modernização ecológica”, destinadas essencialmente a promover ganhos de eficiência e a ativar mercados [...]. Inúmeros autores destacam o fato de que os movimentos por justiça ambiental, que apontam o caráter socialmente desigual das condições de acesso à proteção ambiental, são os que mais ganharam força desde o início dos anos 90, erigindo visão alternativa ao hegemonismo da modernização ecológica, alterando a configuração do movimento ambientalista e sendo vistos até, por alguns, como potencialmente capazes de vir a liderar um novo ciclo de movimentos por mudança social.

134 Professor do IPPUR/UFRJ e pesquisador do CNPq

Ratifica-se que, sendo os moradores dos bairros da margem do rio Anil de etnia negra, ocorreu o que em outro excelente artigo cunha-se de “racismo ambiental”¹³⁵, em função da região ser uma área que, mesmo no centro da cidade, detém baixo valor de mercado e margeada pelo rio Anil não preservado e com grande população negra e de baixa renda. Observa-se que a luta dos moradores, chamados de favelados e palafitados, no passado com o Projeto PROMORAR do governo federal, e depois com a luta no bairro da Fé em Deus, foi significativa para que hoje existisse o Projeto PAC. O projeto não foi só uma vontade de governos, municipal, estadual ou federal, mas consequência, também, de reivindicações históricas da classe dominada, dos despossuídos de direitos essenciais e de movimentos em defesa da moradia digna. Contudo, a questão ambiental não foi levada em conta.

E no que tange aos recursos financeiros despendidos no PAC Rio Anil, é que a maior parte para execução da obra veio do tesouro estadual do Maranhão, mais que do governo federal, pela sensibilidade demonstrada pelo governador idealizador Jackson Lago, que considerou o projeto de cunho social, como o maior e mais importante de seu governo. E aqui está explicitado no depoimento do Julião Amim¹³⁶:

135 Trata do Movimento de Justiça Ambiental constituiu-se nos EUA a partir de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. Já a partir do final dos anos 60, redefiniu-se em termos “ambientais” um conjunto de embates contra as condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e disposição indevida de lixo tóxico e perigoso. (...). Momento crucial desta experiência foi a pesquisa mandada realizar em 1987 pela Comissão de Justiça Racial da *United Church of Christ*, que mostrou que “a composição racial de uma comunidade é a variável mais apta a explicar a existência ou inexistência de depósitos de rejeitos perigosos de origem comercial em uma área”. Evidenciou-se então que a proporção de residentes que pertencem a minorias étnicas em comunidades que abrigam depósitos de resíduos perigosos é igual ao dobro da proporção de minorias nas comunidades desprovidas de tais instalações.

136 Ex-deputado federal e aliado de primeira hora da luta política do governador Jackson

Imagem 17 - Rio Anil.

Fonte: Livia Monteiro (2024)

Esses programas do PAC eles tinham uma participação dos estados, como SP, era de 12% e 1,6%, no RS, e no Maranhão ficou com uma contrapartida de 50%. Mas o governo do Maranhão assumiu o PAC dando 50% e nunca a gestão de dr. Jackson Lago recebeu uma parcela sequer do governo federal. Ele bancou o início de todo o projeto com o recurso do estado do Maranhão. Quando disse “não, deixa que vou bancar” e pagou tudo com o dinheiro do estado, até o dia que ele saiu do governo [em função da cassação], ele deixou tudo em dia, sem nunca ter recebido uma parcela sequer do governo federal. E quando Roseana Sarney assumiu, ela modificou todo o projeto, o projeto foi todo alterado e, o pior, sem a participação popular. Fizeram à revelia dos direitos das pessoas, dos trabalhadores, das pessoas que moravam ali nas palafitas. Pelos depoimentos você vê que elas ficaram desamparadas, suas casas foram danificadas com a construção do projeto, tinha aquelas pontes que foram construídas ali, tinha aquelas escavações e aquilo atingiu as casas. Então, aquilo criou uma série de dificuldades para as pessoas e elas terminaram não recebendo suas indenizações, os seus benefícios que eram as escolas de tempo integral, os cursos de qualificação para que os trabalhadores se preparassem para trabalhar. E tudo isso foi por água abaixo porque não houve interesse social do governo usurpador do mandato de Jackson Lago...

E quanto à pergunta sobre o recurso, feita também a SECID¹³⁷, por meio de questionário: Qual é o valor desembolsado do tesouro federal e estadual para obra do Projeto PAC Rio Anil? Foi respondido: “Do Governo Federal – R\$ 245 milhões; Governo Estadual – R\$ 119 milhões. Total do Investimento – R\$ 364 milhões. Isso considerando todo o período de 2008-2024. A fonte dessa informação é do site da SECID: <https://secid.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/pac-rio-anil>”¹³⁸.

Segundo Aziz Santos¹³⁹, que foi secretário de Estado de Planejamento do governo Jackson, “a maior parte do recurso do Projeto PAC Rio Anil foi do Tesouro Estadual e não recebemos nada no período do governo federal”. O que explicita divergência nas informações, se comparadas com as de gestores do início do projeto, com certa falta de transparência. Contudo, o projeto ainda não está com seu ciclo concluído enquanto uma política pública de moradia digna, disponibilizando para a população do lugar uma infraestrutura, serviços de saneamento, esgotamento sanitário e área ambiental preservada. E sobre os recursos despendidos, houve um debate intenso de transferência federais, principalmente no período do governo Jackson, o que foi constatado nas entrevistas com outros gestores envolvidos no projeto. Nesse trecho da entrevista com o diretor-presidente da CAEMA, Rubem Brito, diz:

Nós, equipe do governo do Maranhão, fomos numa reunião lá no Ministério, com o governador, eu, o deputado Julião e o secretário de Estado de Planejamento, Aziz Santos, também. Apresentei a defesa do projeto de água, da adutora, nós pleiteávamos também recursos na ordem de R\$ 240 milhões para a duplicação da adutora

137 Não tive acesso a uma entrevista com a secretária de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, Joslene Rodrigues, no período do primeiro semestre de 2024, quando da minha busca de informação atualizada para o livro. Por isso adotei o envio de um questionário via WhatsApp.

138 Acessado para confirmação da informação em 25 de julho de 2024.

139 Vice-prefeito de São Luís – 1993 a 1996. Gerente da agência de São Luís do Banco da Amazônia (1976-1981). Presidente do Banco de Desenvolvimento do Maranhão (1981-1984). Presidente do SEBRAE (1981-1984). Secretário Adjunto dos Negócios da Fazenda do Maranhão (1985-1987). Secretário Municipal da Fazenda de São Luís (1998-2002).

do ITALUÍS. A ministra Dilma Rousseff, disse o seguinte: “não, não tem dinheiro para isso”. Eu disse, com a permissão do governador, digo, “Ministra, olha, mas lá nós temos um problema, tem uma adutora a 20 quilômetros lá no Campo de Perizes. Ela está rompendo a alavanca com a espessura das paredes que não resiste mais a pressão e São Luís está entrando num problema de interrupção no seu abastecimento, está numa iminência de um colapso em seu abastecimento d’água”. Aí ela disse: “não, isso não tem recurso, só recurso oneroso...”. Foi quando o governador Jackson falou: “olha Ministra, infelizmente quando assumi o Estado, na verdade deixei a prefeitura com crédito e o Estado estou recebendo sem crédito...É uma sina, até parece, não é Ministra? Aí ela, responde: “Só se o prefeito Tadeu Palácio decidir isso, se o prefeito pegar o financiamento e fizer”. Aí reunião foi suspensa, voltamos e aí o prefeito Tadeu Palácio, disse que não aceitava assinar. Aí eu disse “Ministra, tem que abrir uma exceção, nesse caso...”. Aí ela disse “Secretário, água com a tarifa se paga”. Não foi assinado o projeto da Adutora. Concluiu o Rubem, no entanto, no governo de Roseana Sarney, em 2009, quando assumiu o governo com a cassação de Jackson, a primeira coisa que ela conseguiu com Dilma foi recursos não onerosos para fazer a duplicação. Demonstrou que o governo Lula (2007-2010) não teve vontade política para com o governo Jackson Lago.

A ausência de moradia digna da população que habita a margem esquerda do Rio Anil imobilizam-nos ainda mais, com o baixo nível de unidade das organizações da sociedade civil, baixo nível de formação educacional e consciência política da classe dominada do território. Isso dificulta maiores conquistas em programas e projetos de políticas públicas, inclusive no PAC, e avanço de sua execução, em que pese a ação centralizada dos governos que, em muitas das vezes, evitam diálogos com os movimentos sociais, não dando a palavra às lideranças e priorizando uma relação social mais alinhada com empresas e empresários que oferecem condições financeiras mais rentáveis na execução de projetos ou obras de políticas públicas, numa espécie de acesso desigual ao poder da classe de baixa renda.

Como bem afirma mais uma vez Acselrad (UFRJ), em conferência (2016, UFMA)¹⁴⁰: “A principal desigualdade social se reflete nas desigualdades de poder. As condições do debate democrático são comprometidas pela dificuldade de ouvir o conjunto das vozes que muitas vezes não conseguem se fazer ouvir. A própria mídia não busca as vozes que podem demonstrar uma perspectiva distinta da realidade...”. E esse é um ponto que as lideranças reivindicam: o direito de serem ouvidas nas suas demandas e reivindicações coletivas.

4.4 PACTO INSTITUCIONAL ENTRE GOVERNO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

O pacto institucional é uma narrativa política usada no jogo da democracia dos políticos. Mas o que é Pacto Institucional na política? Pode-se dizer que são relações sociopolíticas estabelecidas entre os diversos agentes públicos envolvidos no processo da gestão ou governança. Em muitos casos, há certa esquizofrenia política, isso quando governo federal apoia governo estadual com recursos robustos para execução de programas e projetos, mas quando este é aliado-amigo. Mas, quando não é, a situação é diferente. Nesses casos os governantes sofrem para fazer gestão com entregas de ações de maior impacto à sociedade. Vide exemplo recente das gestões de 2019-2022, do governador do Maranhão Flávio Dino (PCdoB), quando o chefe-maior do governo federal era o presidente Jair Bolsonaro (PSL, depois governante sem filiação partidária). Houve muitas dificuldades de acesso a recursos federais ao estado do Maranhão e outros não aliados. Até visitas ministeriais e do próprio presidente Bolsonaro no estado, mesmo que institucionais, não aconteceram.

140 Seminário Científico Nacional: Estado, Democracia, Culturas Políticas, Desigualdades e Desenvolvimento, realizada na UFMA, no período de 17^a a 19 de agosto de 2016, e que discutiu a ideia de desigualdade que cresce no mundo, principalmente no Maranhão quanto a pobreza tem uma perspectiva cruel do ponto de vista socioeconômico, beirando os últimos lugares no índice. A conferência de abertura abordou o tema “Estado e Desigualdades”.

Isso muda completamente no terceiro governo do presidente Lula (2023-2026), quando há uma relação do governador Carlos Brandão (PSB), por conta do Ministro do STF, Flávio Dino e do vice-presidente da República, Geraldo Alckmin (ex-PSDB, agora PSB). Nota-se que nesse período de governo Lula já foram mais de 30 ministros e ministras que cumpriram agendas públicas em vários estados brasileiros e o Maranhão tem sido privilegiado com esse pacto institucional ou pacto federativo nessa conjuntura.

E outro exemplo bastante ilustrativo que demonstra bem essa situação de pacto institucional de gestão entre aliados, mas que beira certa retórica, foi durante a gestão do governador Jackson Lago (2007-2009), com tensões políticas com o governo Lula (2007-2010), considerando que este era aliado ao grupo da família Sarney no Maranhão e que Jackson era oposição. Essa relação institucional também houve entre Lago e o prefeito de São Luís, Tadeu Palácio (2004-2008), considerado “aliado”. Foi vice-prefeito de Jackson Lago no período de 2005-2006 e, depois, quando Lago se afasta para ser candidato a governador, Palácio assume a prefeitura. Posteriormente, os dois passaram a militar politicamente na mesma sigla - o Partido Democrático Trabalhista (PDT) de Leonel de Moura Brizola, Darcy Ribeiro, Anísio Teixeira e Neiva Moreira. Ao se observar com lupa, na primeira etapa do Projeto PAC Rio Anil não se consegue perceber a participação de uma ação sequer por parte da Prefeitura de São Luís junto com o governo do Estado.

Esse é um fato narrado pelo ex-deputado Julião Amim, que é reforçado pelo ex-diretor-presidente da CAEMA, Rubem Brito, ambos do PDT:

Mas houve um problema muito sério, Sílvio, quando foi para nós assinarmos esse convênio. Eu estava presente com os secretários, e não estava presente, nenhum deputado federal a não ser eu. Então, no dia da assinatura desse contrato, nós tivemos um proble-

ma seríssimo, político grave e muita gente não sabe dessa história toda. Então, nós fomos, o governador dr. Jackson estava presente, foi convidado para assinatura desse contrato do PAC; eu fui, outros secretários foram convidados, estava o diretor da CAEMA, Rubem Brito, e também foi convidado o prefeito de São Luís, na ocasião, o Tadeu Palácio. Nós tínhamos um problema sério no governo do estado do Maranhão, a nossa capacidade de endividamento estava estourada e, com isso, a gente não recebia o recurso todo e precisávamos ter o apoio da prefeitura para ser um parceiro dessa obra. E, simplesmente, aquele grande aliado que nós tínhamos, Tadeu Palácio, não aceitou assinar o contrato. E aquilo foi muito grave para nós e o governador Jackson se espantou demais com aquilo. E para ser liberado para o Estado..., para você ver..., esses programas do PAC, eles tinham uma participação dos estados como SP, era 12%, 1,6%, RS, com já expliciti, e o Maranhão ficou com uma contrapartida de 50% que era justamente para que nós não assinássemos. Vê a pressão política como era e era a ministra Dilma que contratava. E, com isso, na época, a Dilma não aceitou, apesar dos argumentos nossos, mostrando que nós tínhamos sido onerados com as exportações, reduziu as nossas receitas, e ela disse “que não, e aqui [no Ministério da Casa Civil] não é Fórum para discutir isso...”. E, com isso, apesar disso tudo, o Jackson assumiu o PAC dando 50%. E nunca, no governo dele, recebeu uma parcela sequer do governo federal, ele bancou tudo isso com o recurso do estado do Maranhão. Disse: “não, deixa que vou bancar”, e pagou tudo com o dinheiro do estado. E, até o dia que ele saiu, deixou tudo em dias, sem nunca ter recebido uma parcela sequer do governo federal”.

Isso será ratificado na eleição municipal de 2008, quando o governador Jackson Lago não hipoteca apoio à candidatura do PDT, Clodomir Paz (candidato apoiado pelo prefeito Tadeu Palácio), que havia vencido a prévia interna do partido. Mas o candidato apoiado pelo governador na prévia foi o economista, professor da UFMA e ex-secretário municipal de Educação de São Luís, Moacir Feitosa que não se sagrou vencedor da disputa interna partidária. E Jackson hipoteca seu apoio à candidatura do ex-governador do Maranhão,

João Castelo Ribeiro Gonçalves (PSDB) à prefeitura de São Luís, que venceu o candidato Flávio Dino (PCdoB) numa disputa polarizada no segundo turno.

Neste breve registro de acontecimentos políticos na cidade de São Luís do Maranhão, campo da execução da principal obra social do governo de Jackson Lago, constata-se que ele não contou com tal pacto institucional ou pacto federativo com o “aliado” prefeito Tadeu Palácio, em prol do povo, da população despossuída de dignidade. E, neste livro, trago o olhar centrado nesse território de execução do Projeto PAC Rio Anil. Outro fato não menos importante aconteceu em 2000, quando Jackson Lago disputou a eleição para prefeitura de São Luís e buscou um pacto institucional com o governo de Roseana Sarney (PMDB). Recebeu críticas, sendo acusado até de estar fazendo concessão ao grupo Sarney. E todos esses acontecimentos políticos impactaram no desenvolvimento mais efetivo do projeto.

Quanto ao prazo de execução e entrega da primeira etapa do projeto, inicialmente de 40 meses (aproximadamente 3 anos e 3 meses), portanto com previsão de ser concluído em 2011, houve uma ruptura. O governo Jackson Lago foi cassado em abril de 2009 (com 2 anos e 3 meses de gestão) e o projeto Rio Anil teve descontinuidade. Quando demarco essa questão, da descontinuidade na execução de políticas públicas exitosas, é para demonstrar um dos muitos problemas das políticas públicas. E é um ponto em que o cientista político norte-americano, John Kingdon, trabalha bem quando discorre sobre a incapacidade do governo e a governabilidade do poder em dar viabilidade de execução com continuidade de políticas públicas exitosas. E o que o economista chileno Carlos Matus¹⁴¹ aponta como papel fundamental do Planejamento Estratégico Situacional, espécie de projeto de intervenção realista para atender demandas e reivindicações da

141 Economista chileno. Foi ministro da Fazenda do governo Salvador Allende.

sociedade. Todas essas questões impactaram significativamente nos seus objetivos finalísticos, sendo uma pauta política de acirradas e, às vezes, desqualificadas disputas da agenda pública.

E ao identificar todos os entraves na execução do projeto Rio Anil, associo-me na defesa do movimento social da política de auto-gestão nas ocupações de moradia, por acreditar ser um bom exemplo de construção e intervenção com participação popular, trazendo um maior grau de responsabilidade e de pertencimento por parte das famílias de baixa renda, como no caso das distribuições das unidades habitacionais. Isso pode estabelecer critérios de justiça social e equidade entre os ativistas mais participativos, logo, legítimos do movimento de luta por moradia. Entendo ser complexo o fazer da luta coletiva com um grau de democracia participativa e/ou popular, contudo tem seus pontos fortes e fracos, assim como oportunidades e ameaças.

Deve-se considerar, ainda, o principal princípio que norteia um dado desenvolvimento, que é o Plano Diretor¹⁴², lei municipal que orienta o crescimento e o desenvolvimento urbano de toda a cidade de maneira sustentável. De acordo com o que escreve Burnett (2011) ao se referir a Carta de Princípios Sobre o Plano Diretor (apud, Carta,199, p.90):

- a) A função social da propriedade e da cidade, entendida como o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrada do espaço urbano; b) O direito à cidadania como dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução dos seus destinos, assim como o direito de acesso às condições de vida urbana digna e ao usufruto culturalmente rico e diversificado.

142 Passados 10 anos, tem-se agora um debate da construção da política urbana, exigência da legislação federal (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade) para suas revisões e ajustes. Isso para fortalecer uma Política de Desenvolvimento Urbano, como conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado do território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes. Ver *Da tragédia urbana à farsa de urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos*: São Luís: FAPEMA/ANNABLUME, 2011.

E traduzindo em “um novo modo de pensar a gestão e o planejamento da cidade, na qual a questão da participação e da cidadania, da diversidade dos modos de vidas e da apropriação da cidade são fundamentais; esta participação, longe de manter-se como instrumento legitimador de estruturas, métodos e políticas tradicionais, é entendida enquanto exercício de cidadania para transformação social e de construção de um novo padrão, ou modelo de gestão pública”. É como concluiu Burnett (2011, p.78), associando ao pensamento da Carta do Plano Diretor.

Nesse sentido, a busca de melhorar a qualidade de vida da população para reduzir as desigualdades socioeconômicas e tornar as cidades mais inclusivas, justas e ambientalmente equilibradas, passou ser um instrumento fundamental para o planejamento urbano, documento que em sua elaboração deve contar com participação da sociedade, sendo obrigatória para cidades com mais de 20.000 habitantes. Somada aos limites da participação popular, foi essa perspectiva também que faltou no processo de execução do projeto de Rio Anil, levando em conta que a cidade deve ser para e de todos.

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa abordagem mais geral, já anunciaram-se sérios desafios para o debate sobre a participação política, especialmente no que se refere à classe dominada no capitalismo. No caso específico deste livro, a complexidade ampliou-se consideravelmente. Tentou-se analisar a participação política de uma parcela do povo pobre em uma região subalterna no interior de uma formação social capitalista dependente e periférica, na qual vigora uma forma de Estado democrático-liberal. Este foi o contexto incontornável de nossa discussão sobre participação popular na formulação e implementação de uma política pública (projeto governamental) de amplo alcance social, o PAC Rio Anil.

Percebeu-se a necessidade de identificar o tipo de participação, pois, dependendo do contexto sociopolítico, “participação” adquire distintos significados. Por outro lado, foi possível entender também que a definição de muitos espaços para o exercício da participação pode obedecer às regras determinadas por um “conjunto de

procedimentos” necessários para assegurar os interesses políticos do grupo que detém o poder.

Para os que adotam a concepção schumpeteriana, não se deve levar a sério a noção de democracia como poder do povo, pois o povo nunca teve e nem terá o poder. Este pertence às elites que, nas democracias, organizam-se em partidos e concorrem entre si pela preferência do eleitor.

Recorrendo-se a formulações de inspiração poulantzana, também considerar-se inviável o poder do povo em uma formação social capitalista. Mas a razão é outra e se deve, fundamentalmente, à articulação de relações de produção capitalista com as estruturas de um tipo de Estado específico: o Estado burguês. Isto não impede que, de acordo com a correlação de forças em uma formação social capitalista, ocorram maiores ou menores avanços na participação popular. O que, aliás, sinaliza a necessidade de examinar cuidadosamente os aspectos qualitativos dessa participação, principalmente os determinantes que a levam a se contrair e a se ampliar e, mesmo neste último caso, se tal ampliação significa um questionamento direto ou uma legitimação das forças que detêm o poder político. Neste sentido, por exemplo, grande participação eleitoral não significa necessariamente aumento da participação popular autônoma dos dominados. Aliás, como sinaliza Lúcio Almeida (2012, p. 24), um importante mecanismo de despolitização consiste em convencer os dominados de que as eleições são o único (ou mais importante) meio de participar da política.

Na “Ilha Rebelde”, em 2008, os eleitores da área do PAC Rio Anil votaram em massa nos candidatos do governo Lago, mas isso não contribuiu para a conclusão do projeto, pois, até o final dessa pesquisa, 2012, dos 3.500 apartamentos prometidos, somente 832 foram entregues: 128 no PAC Rio Anil – Residencial Camboa/Liberdade (no governo de Jackson); 160 no PAC Rio Anil Residencial

Camboa/Liberdade (no governo de Roseana Sarney, pós cassação do governo de Janckson Lago), 224 no PAC Rio Anil – Residencial Monte Castelo (no governo de Roseana Sarney); e 320 apartamentos no PAC Rio Anil – Residencial Jackson Lago na Fé em Deus (no governo de Roseana Sarney) e 1.104 no Programa Minha Casa, Minha Vida (construídos no período do governo de Roseana Sarney, mas com entregas de apartamentos governo de Flávio Dino), bairro Bom Jesus. Em suma, menos de 25% do total de apartamentos prometidos, mas a maioria das entregas de apartamentos para palafitados é identificada no governo de Roseana Sarney, com um total de 704. E agora, 12 anos depois da defesa da dissetação do mestrado, foram identificadas no Governo Flávio Dino, muitas entregas de obras e equipamentos urbanos, principalmente nos bairros: Camboa, Liberdade e Fé em Deus. Mas nenhuma construção de apartamentos do Projeto de PAC Rio Anil, Dino teve um Programa de Moradia Popular na Praia Grande (Centro Histórico) e poucas ações sociais com força da participação popular. E no governo de Carlos Brandão, de acordo com informação atualizada pelo secretário, Robson Paz, da SECID, estabeleceu-se como prioridade a continuidade do PAC Rio Anil em parceria com o governo federal com foco na execução das metas ambientais com a construção dos Canais 1, 2, 3 e 4; a de Habitação, com a substituição de Moradia e Social (ainda com 142 famílias recebendo R\$ 650,00, referente ao Programa de Aluguel Social, totalizando um valor mensal de R\$ 92.300,00).

Pode-se afirmar que isso não decorreu de razões puramente técnicas, mas, como dizem alguns, da falta de vontade e sensibilidade política, além do desvio da concepção e descontinuidade do projeto. As vicissitudes do PAC Rio Anil em sua fase original sofreram também o forte impacto de uma série de determinações sociopolíticas. De um lado, um governo estadual que, embora adversário da mais poderosa oligarquia política do país, não se caracterizava pelo estímulo à

mobilização autônoma dos dominados. Do outro, um governo nacional cuja principal figura e o partido ao qual pertence ainda simbolizam perspectivas desta participação, mas que, efetivamente, vinculou-se, objetivamente, aos interesses do grande capital, melhorando, no interior deste, a posição dos segmentos ligados à atividade produtiva e à expansão de um mercado de massas. Enfim, constituiu-se sólida aliança desse governo federal com o grupo Sarney. Eis um ambiente nada propício à participação autônoma das classes populares, o que não deixaria de repercutir sobre o modo de definição e implementação de uma política social específica: o PAC Rio Anil.

Cabe relembrar que o PT surgiu como expressão de amplas lutas operárias e populares, várias das quais sinalizaram perspectivas de profundas transformações antisistêmicas. Com o tempo, o partido foi redefinindo seus métodos e – menos explicitamente – sua estratégia de transformação social. Conferiu ênfase cada vez maior à democracia participativa como meio de chegar ao socialismo. Na virada do século, porém, esse objetivo foi explicitamente abandonado, permanecendo a democracia participativa como meio e como finalidade maior da ação do partido.

Tanto nesta fase como na anterior, o PT contribuiu para atualizar o grande debate teórico-político sobre a democracia participativa, aclimatando, por exemplo, formulações como as de Carole Pateman. Para esta autora, a democracia participativa tem um valor intrínseco, na medida em que exerce um papel pedagógico para os que a praticam. Em outros termos, Pateman destaca o caráter civilizatório da democracia participativa.

A participação popular em espaços institucionalizados é, essencialmente, contraditória. É o que no ensina Silva (2007, p. 256), quando afirma que:

[...]. Tem potencialidade para constituir-se em arma e armadilha no processo de organização política dos interesses das classes populares. Enquanto arma pode constituir-se em um campo estratégico de luta política com o fim de desmistificar o Estado burguês em sua condição de representantes dos interesses da sociedade ao exigir que entrem na agenda política as demandas das classes populares [...] Uma das armadilhas é as classes populares se convencerem de que partilham o poder decisório, que o Estado não tem um caráter de classe e que seus interesses são iguais aos do Estado e dos empresários.

Entretanto, apesar de considerar essa possibilidade, não foi identificada a adoção desse mecanismo na discussão e execução do projeto PAC Rio Anil. E não faltavam organizações na comunidade e no seu entorno, como já descrito no texto. São, aliás, mais de cem, dentre os quais: Fórum Comunitário dos Movimentos Populares Associativos Culturais, Esportivos e Ambientais do Eixo de Implantação do Projeto PAC Rio Anil, Associação de Palafitados e União Estadual por Moradia Popular do Maranhão.

No decurso da realização da pesquisa, foi identificada uma série de questões que tanto produzem insatisfação nos moradores quanto apontaram para irregularidades na execução do projeto. Destacam-se, dentre elas: a ausência de um cadastro socioeconômico dos moradores a serem atingidos; a existência de beneficiários não-palafitados; o atraso na entrega da obra; a redução do quantitativo de unidades habitacionais; o desencontro de informações; e, finalmente – mais importante –, a ausência de participação popular, tanto dos moradores, quanto de suas organizações e entidades dos movimentos populares.

A participação política reduzida ao plano eleitoral e a participação popular junto a movimentos sociais e aos conselhos não se revelaram mecanismos suficientemente eficazes para que, em governos que (tanto no plano estadual como no nacional) se apresentavam como “democrático-populares”, o exercício da

participação política dos dominados se ampliasse. A não ser - obviamente - no mencionado plano estritamente eleitoral. Resultado: mesmo neste plano em que a oligarquia Sarney foi derrotada, a contra ofensiva reacionária foi fulminante. Desta forma, sequer se garantiu o pouco que o PAC Rio Anil significava como exercício de direitos, sejam aqueles relacionados à moradia digna e à construção da cidade, como aponta Maricato ou, ainda, aqueles relacionados ao discurso e ao que estava previsto na proposta governamental.

Depois do governo Jackson cassado (abril de 2009), o projeto passou por várias alterações. Todavia, mais do que lamentos, resta a busca de novos caminhos, e nesse sentido, pede-se a continuidade do projeto pelo governo do Maranhão tendo como objetivo a verdadeira erradicação de quase duas mil famílias morando ainda em palafitas, mediante rigoroso levantamento para identificar se não há famílias que já foram contempladas com apartamentos e (como hipótese) já terem vendido o/ou alugado, com retorno novamente à palafita. Há a necessidade, também, de atender à reivindicação de construção de, no mínimo, duas Unidades Básicas de Saúde (UBS) para servir todo território do Rio Anil, além de mais escolas; creches, segurança intensiva; atenção à questão do tratamento do esgoto e sanitário, saneamento básico (uma questão de saúde pública), a questão ambiental e a coleta de resíduos sólidos, apoio às manifestações da cultura popular pouca valorizadas do lugar (mas que detém forte potencial na movimentação da economia criativa da cultura gerando trabalho e renda). É para isso que este livro e outras tentativas de análise social e política crítica buscam contribuir. E, como bem aponta a intelectual arguta do tema da política urbana, Erminia Maricato, ao focar no livro *Planeta Favela* de Mike Davis (2006): “Em vez das cidades de ferro e vidro, sonhadas pelos arquitetos, o mundo está, na verdade, sendo dominado pelas favelas [...]. Neste livro, uma sucessão de dados numéricos e de informações qualitativas flui como uma torrente a tirar fôlego do leitor”.

REFERÊNCIAS

ABRUCCIO, F. L. **Os barões de federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hicitec/USP, 1988.

ALMEIDA, A.W. B. de. **Quilombos e as novas etnias**. Manaus: UEA, 2011.

_____. **Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara**: laudo antropológico. Brasília: MMD, 2006.

ALMEIDA, L. F. R. **Pode deixar que cuida disso**: a infantilização do voto. *In*: . LE MONDE diplomatique –Brasil. n. 63, São Paulo, 2012.

_____. **De volta à ilha de tranquilidade em meio a um oceano revoltoso?** Limites da democracia liberal brasileira. *Lutas Sociais*, n. 23, São Paulo, 2009.

ANGROSINO, M. **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

AVRITZER, L. **Pensando a democracia participativa**: a dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

BARBOSA, Z. M. Maranhão, **Brasil**: lutas de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo. São Luís: UEMA, 2006.

BEAUD, S. de et al. **Guia para pesquisa de campo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 2007. Vol. 2.

BRAGA, R. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 2009.

BURNETT, F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos planos diretores participativos. São Luís; FAPEMA, 2011.

CABRAL, W. **Do Maranhão novo ao novo tempo**: a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão (1965-1996). São Luís, (1996). (mimeógrafo)

_____. **Sob o signo da morte**: o poder oligárquico de Victorino a Sarney. São Luís: Edufma, 2006.

CALDEIRA, T. P. do R. **Segregação urbana, enclaves fortificados e espaço público**. In: _____. Cidade de muros: crimes, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais / Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo, n. 61, 2006.

CARDOSO, F. H. e MARTINS, C. E. **Política e sociedade**. São Paulo: Nacional, 1983, v.2.

CASTELLS, M. **O fenômeno urbano**: delimitações e realidades históricas. In: A questão urbana. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CASTILHO, R. dos S. **Estatuto da cidade**: Lei n.º 10.257/01. São Paulo: IGLU, 2003.

CHAUÍ, M. **Conformismo e resistência**: aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COELHO, V. S. **Dilemas da participação e desenvolvimento territorial**. In: DAGNINO, E., TATAGIGA, L. (org.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

COUTINHO, C. N. (org.). GRAMSCI, Antonio (1891-1937). **Cadernos do cárcere**. Vol. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**: um balanço necessário. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Os anos 90: **política e sociedade no Brasil**: os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEMO, P. **Pesquisa participante**. Brasília: Liber Livro, 2004.

_____. **Avaliação qualitativa**. Campinas: Autores associados, 1999.

_____. **Participação e conquista**. São Paulo: Cortez, 1998.

GALVÃO, A. **Marxismo e movimentos sociais**. In: Crítica Marxista. São Paulo: UNESP, 2012, n.32.

GOMES, J.M. **PAC está sustentado em ideias neoliberais**.

Disponível em: <http://menezesgomes.blogspot.com.br/2009/11/pac-esta-sustentado-em-ideias-liberais>. 05/02/2007. Acesso em: 14 out. 2011. Governo do Maranhão. Disponível em: <http://www.ma.gov.br/>. Acesso em: 03 abr. 2011.

_____. **Projeto Rio Anil**. São Luís: 2008. CD.

GUIMARÃES, H. V. Bacabeira (MA), **refinaria Premium I e os políticos**: verdade, por mais desagradável que seja, não pode ser omiti-

da. Rio de Janeiro: Artigo publicado no Jorna do Brasil, em 21/08/2012. Disponível em: <http://www.jb.com.br>. Acesso em: 08 set. 2012.

HARVEY, D. **O pós-modernismo na cidade:** arquitetura e projeto urbano. *In:* Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 2010.

IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 13 jun. 2012.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS – IMESC. Disponível em: <http://www.imesc.ma.gov.br/>. Acesso em: 09 set. 2012. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 13 jun. 2012.

LEVEBRE, H. **O direito à cidade.** São Paulo: Centaura, 2011.

_____. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. **A cidade do capital.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

_____. O pensamento marxista e a cidade. Tradução: Maria Idalina Furtado Tipografia Camões, , 1972.

LOPES, W. **Da negação à integração:** um estudo da trajetória política do Partido dos Trabalhadores (1979-2002). Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais) Pontificia Universidade Católica de Campinas, São Paulo, 2009.

LUZ, J. S. da. **Lutas por moradia e expansão do espaço urbano na cidade São Luís.** Dissertação. Mestrado em Políticas Públicas na Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2004.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal:** origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** Rio de Janeiro: Vozes. 2011.

_____. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARX, K. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte.** São Paulo: Boitempo, 2011.

Matéria do Jornal o Estado de São Paulo, 03/05/2012, sobre a empresa Delta e o PAC.

Memorial descritivo urbanístico do projeto PAC Rio Anil. São Luís: Secretaria de Estados das Cidades, 2009.

MESQUITA, B. A. **Desenvolvimento econômico recente do Maranhão:** uma análise do crescimento do PIB e perspectivas. São Luís: IMESC, 2008 (Cadernos IMESC, n.7).

MINISTÉRIO DA CASA CIVIL. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/>. Acesso em: 18/08/2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em 13/05/2011.

_____. **Manual de Instruções:** Projetos Prioritários de Investimentos: PPI Intervenção em Favelas do PAC. Brasília: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2010.

_____. **Trabalho Social:** em programas e projetos de habitação de Interesse Social. Secretaria Nacional de Habitação. Ministério das Cidades, Governo Federal: setembro de 2010.

PAC PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. Balanço 4 anos 2000-

2010. **Brasília:** Governo Federal, fev. 2009.

_____. **Balanço 4 anos 2000-2010.** Brasília: Governo Federal, dez. 2010.

PAIXÃO, Marcelo. **O ABC das Desigualdades Raciais:** um panorama do analfabetismo da população negra através de uma leitura dos indicadores do Censo de 2000.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINHEIRO, S. S. F. **A questão urbana e da moradia**: uma análise do programa PAC Rio Anil no bairro da Liberdade, na cidade de São Luís. *In*: MARTINS, C. M et al. (org.). *Insurreição de saberes: práticas de pesquisa em comunidades tradicionais*. Manaus: Universidade do Estado do Amazonas – UEMA, 2011.

PONTUAL, Pedro. **Democracia representativa**, democracia direta e democracia participativa. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

RATTNER, H. Prefácio. *In*: ACSELRAD, H. **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina. 2009.

REINALDO J. J. **Breve história no tempo**: ecoam os tambores de São Luís. *In*: *Formação do espaço urbano de São Luís*. São Luís: Func, 1999.

REIS, F. **Grupos políticos e estrutura oligárquica no Maranhão**. São Luís: UFMA 2007.

SADER, E.; GARCIA, M. A. (orgs.). **O Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perseu Abramo e Boitempo, 2010.

SAES, D. **República do capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. **Democracia**. São Paulo: Ática, 1993

_____. **A formação do estado burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SAFATLE, V. **A esquerda que não teme dizer seu nome**. São Paulo: Três estrelas, 2012.

_____. **A ascensão da nova classe média vai bater no teto**. Ca-

ros amigos. São Paulo, n. 173, agosto, 2011. p. 26-28. Entrevista.

SANTOS, A. M. B. **Participação:** estratégia de fortalecimento das organizações comunitárias na Vila Embratel. [Monografia Graduação em Serviço Social, UFMA], 1989.

SANTOS, Boaventura. (org.) **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SANTOS, M. **Centro da cidade de Salvador.** São Paulo EDUSP; Salvador: EDUFBA, 2008.

_____. **A natureza do espaço dividido:** técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único a consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **O espaço do cidadão.** São Paulo: Nobel, 1998.

_____. **A urbanização Brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Meio técnico-científico-informacional e urbanização do Brasil.** In: Técnica, Espaço, Tempo. São Paulo: Edusp, 2008.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SECCO, L. **História do PT.** São Paulo: Ateliê, 2011.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. **A segunda alma do partido dos trabalhadores.** São Paulo: Novos Estudos - CEBRAP, 2010.

SILVA, A. L. D. **De Matadouro a Liberdade:** a formação histórica - cultural de um bairro de São Luís: Monografia. (Graduação em História) Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 1997.

SILVA, F. P. D. **A comunidade dos pretos do Castelo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2005.

SILVA, G. I. **Estado, saúde e participação política**. São Paulo: Xamã, 2011

_____. **Democracia e participação na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Participação popular e “reforma” do estado brasileiro nos anos 1990: contradições e impasses**. [Tese Doutorado em Ciências Sociais, PUC/SP], 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O bolsa-família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Cadernos práxis 2: prática de investigação-ação**. São Paulo: Cortez, 1984.

Souza, M. A. A. de. **Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Cedesp, 1999

Souza, A. G. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: EDFUBA, 2008.

SOUZA, U. de et al. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

TELLES, V. da S. **Anos 70: Experiências, práticas e espaços políticos**. In: KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

WAINWRIGHT, H. **Poder popular no século XXI**. São Paulo: Xamã, 2005.

APÊNDICES

1. ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO DE ESTADO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO DO MARANHÃO, ROBSON PAZ (EM 12/09/2024)

1) No período do governo de Flávio Dino (jan.2015-2018) e (2019-mar.2022), quais foram as obras e equipamentos urbanos construídos, reformados e entregues no Projeto PAC Rio Anil?

Resp.: nos dois mandatos do ex-governador Flávio Dino o PAC Rio Anil teve continuidade com as seguintes obras entregues à população:

- Urbanização da Vila Gorete com atracadouro
- Urbanização ao longo da Avenida Jackson Lago
- Pavimentação em bloquete das vias secundárias ao longo da Avenida Jackson Lago
- Creche no bairro da Liberdade
- Delegacia no Bairro Liberdade
- Batalhão Tiradentes no Bairro Liberdade
- Pista de Skate no Bairro Liberdade
- Três praças no Bairro Liberdade
- Policlínica do Idoso no Bairro Liberdade
- Creas no Bairro Fé em Deus
- Centro de Iniciação do Trabalho no Bairro Fé em Deus
- Quadra poliesportiva no Bairro Fé em Deus
- Quadra Poliesportiva no Bairro Liberdade

2) E no governo Brandão (abril.2022-agos.2024)?

Resp.: no governador Carlos Brandão estabeleceu como prioridade a continuidade do PAC Rio Anil em parceria com o governo federal com foco na execução das metas ambiental com a construção do Canais 1, 2, 3 e 4 – o primeiro com as obras iniciadas; a de Habitação, com a substituição de Moradias e Social, que estão em fase de execução e/ou aprovação de projetos junto às instituições federais.

3) Sabe informar se no NOVO PAC do governo Lula, lançado em agosto 2022, há obra para moradia de palafitados no Projeto PAC Rio Anil, em São Luís e em outro projeto?

Resp.: atualmente, a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano desenvolve estudo técnico para elaboração e apresentação de novos projetos junto ao governo federal.

4) Secretário, pode informar quantas famílias ainda estão morando em palafitas à margem esquerda do Rio Anil, digo, nos bairros da Liberdade, Floresta, Fé em Deus, Formosa, Irmão Coragem, Ipase de baixo e Vila Palmeira...?

Resp.: Na concepção do Projeto de Aceleração do Crescimento – PAC – Rio Anil, era prevista a entrega de 2.720 (duas mil, setecentas e vinte) unidades habitacionais, condicionadas à desapropriação de palafitas e outras melhorias nas áreas congeladas da margem esquerda do Rio Anil. Dessas, foram entregues 1.936 (uma mil, novecentas e trinta e seis) unidades distribuídas entre os Residenciais Camboa, Monte Castelo, Jackson Lago e Jomar Moraes. As famílias beneficiadas assinaram Termo de Demolição de suas palafitas para receberem as chaves das unidades habitacionais. Porém, em algumas localidades, como Camboa e Liberdade, as áreas congeladas voltaram a ser ocupadas, não se tendo estudos que possibilitem estimar quantas palafitas, famílias e pessoas ainda vivem em moradia precária em sua totalidade.

5) Pode informar qual é o déficit de moradia em São Luís?

Resp.: de acordo a PNADC 2022 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua), o déficit habitacional na grande São Luís é de 39.142 mil, sendo 35.540 urbano e 3.602 rural.

6) Gostaria de saber se a SECID e o governo estadual já deram por concluído o Projeto PAC Rio Anil (iniciado em 2008)?

Resp.: o PAC Rio Anil está em andamento e como mencionei anteriormente é prioridade do governador Carlos Brandão com a execução, por meio da SECID, da Meta de RECUPERAÇÃO AMBIENTAL, com a construção dos Canais 1,2,3 e 4; substituição de moradias, trabalho social e regularização fundiária.

7) Quantas famílias vinculadas ao PAC Rio Anil ainda estão recebendo o aluguel social e qual o valor?

Resp.: atualmente, há 142 (cento e quarenta e duas) famílias remanescentes do PAC Rio Anil contempladas pelo Programa de Aluguel Social, percebendo unitariamente R\$ 650,00 (seiscentos e cinquenta reais), totalizando, portanto, um montante mensal de R\$ 92.300,00 (noventa e dois mil e trezentos reais).

2. CARTA COMPROMISSO DA COMUNIDADE DA FÉ EM DEUS AO PREFEITO DE SÃO LUIS, JACKSON LAGO (EM 1996):

São Luis, Agosto de 1996.

Carta Compromisso

Ao

Dr. Jackson Lago,

Candidato a prefeito de São Luis.

Prezado Senhor,

A comunidade da Fé Em deus vem, através desta, externar seu descontentamento com as administrações municipais de São Luis, que pouco tem feito pelas comunidades carentes, em especial, a nossa, que tem apresentado problemas não sanados por essas administrações.

Dentre as dificuldades mais urgentes, podemos citar:

- 1- Urbanização, drenagem e saneamento do canal da Fé em Deus, que possibilitará a substituição das palafitas por habitações de alvenaria, dignas de moradia;
- 2- Construção da galeria da travessa São Gabriel X Rua Boa Esperança, a fim de drenagem das águas pluviais e de esgoto que vem prejudicando a saúde dos moradores;
- 3- Criação de projetos de assistência social às famílias carentes, aos idosos e aos menores;
- 4- Criação de escolas de 1º grau que possibilite a absorção das crianças, adolescentes do bairro;
- 5- Criação de um posto de saúde, devidamente equipado, para atender a demanda da comunidade;
- 6- Complementação das obras de calçamento/asfalto das ruas do bairro.

Tendo esta comunidade consciência da sua cidadania, vem firmar com V. Sa., um compromisso de apoio à sua candidatura, desde que haja de vossa parte o compromisso de atender às nossas reivindicações.

Cientes do vosso entendimento, ficamos muito agradecidos, desejando êxito na sua caminhada.

Cordialmente,

a comunidade.

Joséival Batista Pontes
Marizete Batista
Antônio Soares

Aceito o compromisso
Jackson Lago
Jackson Lago.

3. IMAGENS

Imagem 18: POLICLÍNICA DO IDOSO - BAIRRO DA LIBERDADE.



Fonte: LÍVIA MONTEIRO (2024).

Imagem 19: CENTRO INTEGRAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL - BAIRRO DA LIBERDADE.



Fonte: LÍVIA MONTEIRO (2024).

Imagem 20: BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR TIRADENTES - BAIRRO DA LIBERDADE.



Fonte: LÍVIA MONTEIRO (2024).

Imagem 21: 8º DISTRITO DA POLÍCIA CIVIL - BAIRRO DA LIBERDADE.



Fonte: LÍVIA MONTEIRO (2024).

Imagem 22: CENTRO DE TRABALHO NO RESIDENCIAL PAC JACKSON LAGO NO BAIRRO DA FÉ EM DEUS.



Fonte: LÍVIA MONTEIRO (2024).

Imagem 23: PLACA DO CENTRO DE INICIAÇÃO DO TRABALHO NO BAIRRO DA FÉ EM DEUS.



Fonte: LÍVIA MONTEIRO (2024).

Imagem 24:
DRENAGEM ABAIXO DA PONTE BANDEIRA TRIBUZZI - BAIRRO CAMBOA



Fonte: LÍVIA MONTEIRO (2024).

Imagem 25: ANCORADOURO IMPROVISADO ABAIXO DA AV. QUARTO CENTENÁRIO - BAIRRO LIBERDADE



Fonte: LÍVIA MONTEIRO (2024).

Imagem 26: ÁREA DE LAZER - BAIRRO LIBERDADE



Fonte: LÍVIA MONTEIRO (2024).

Realizado o Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme a
Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

Título	Palafitas ou moradias: Limites da participação popular no PAC de Lula e Jackson Lago em São Luís
Autor	Sílvio Bembem
Capa e diagramação	Iara Teixeira
Número de páginas	244
Tipografia	Stone Serif ITC Pro CORPO Barlow Condensed TÍTULOS

