

6<sup>to</sup>

Congreso  
Latinoamericano de  
**CIENCIA POLÍTICA**

12, 13 y 14 de junio de 2012  
FLACSO Sede Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

**TÍTULO: PALAFITAS SERÃO APARTAMENTOS:** concepções, mecanismos e limites da participação popular no PAC Rio Anil no bairro liberdade, em São Luís do Maranhão.

*Áreas y subáreas de trabajo*

**III. Participación, representación y actores sociales**

*Nuevas formas de participación política.*

*Autor: Sílvio Sérgio Ferreira Pinheiro (Mestrando)*

*Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC*

*Curso: Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC/SP*

*Bolsista do Programa Internacional de Pós-Graduação da Fundação Ford – 2010.*

*Palavras-chave: Estado, cidade, democracia e participação popular.*

*E-mail: [silviobembempt@uol.com.br](mailto:silviobembempt@uol.com.br)*

## **Introdução**

Esta pesquisa se propõe a discutir como se deu a participação popular no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no bairro da liberdade em parceria entre o Governo Federal e o governo Estadual do Maranhão, por meio da Secretaria de Estado das Cidades e Secretaria de Estado da Igualdade Racial.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançando em janeiro de 2007 pelo governo brasileiro na gestão Luiz Inácio Lula da Silva, traduz-se em um conjunto de investimentos organizado em 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).

Em São Luís, um dos investimentos mais conhecidos do PAC foi o Projeto Rio Anil, lançado em agosto de 2008, no governo de Jackson Lago (PDT/MA), com o objetivo de construir habitações mais adequadas para a população ribeirinha e quilombola que ali reside em condições precárias. Visando beneficiar cerca de 250 mil pessoas, o projeto prevê atender, diretamente, as pessoas que moram à margem esquerda do Rio Anil, na faixa que atravessa 15 bairros, os quais deverão ser beneficiados.

### **O PAC Rio Anil – no bairro da Liberdade, na cidade de São Luís.**

Em se tratando desta pesquisa, entretanto, esta se atém apenas ao bairro da Liberdade, onde já foram entregues a primeira e a segunda etapa da obra.

A escolha do bairro Liberdade, onde está sendo executado o PAC Rio Anil–habitação deu-se em função de ser um local que, embora situado próximo ao centro comercial e histórico de São Luís, caracteriza-se pela concentração de uma população de baixa renda, oriunda, em parte, de remanescentes de quilombos (Almeida, 2006), principalmente do município de Alcântara. Neste bairro, um número significativo de pessoas mora em palafitas sobre o mangue. O PAC Rio Anil consiste na substituição das palafitas por apartamentos, agora construídos em terra firme, mantendo os moradores no próprio bairro onde residem.

Situa-se no centro da cidade de São Luís, a capital do estado Maranhão , ao lado do segundo maior sistema de televisão do estado, a TV Difusora de propriedade da família do então ministro de Minas e Energia, o Senador Edson Lobão.

Em face das mudanças provocadas pela alteração não somente do padrão de moradia das populações, mas também pela forma de como se deu o processo de implementação do PAC, foram elaboradas as perguntas de pesquisa: como se deu a participação dos beneficiários dos apartamentos do PAC – Rio Anil? Em que momento ocorreu? Em que medida essa obra contribuiu para envolver os moradores do bairro da Liberdade no projeto? Ou seja, esta pesquisa visa saber qual a participação da comunidade e da sociedade civil e/ou do movimento de luta pela moradia, do Conselho da Cidade no projeto PAC. Pode-se apontar como hipótese que a execução do projeto foi da gestão do governo para a comunidade, portanto, de cima para baixo.

### **Caracterização do Estado do Maranhão**

As questões formuladas para a pesquisa ganham relevo quando são situadas no contexto político do Maranhão, estado brasileiro apoderado pelos Sarney, cujo poder configura, conforme a pesquisadora Maria de Fátima da Costa Gonçalves (2008, p. 74), uma *dinastia* de José Sarney com seus filhos sociais, políticos e biológicos, modelo de exercício de poder pouco fértil para a participação ativa da população.

O Maranhão, localizado na região nordeste, é 16.º mais rico estado do Brasil pelo PIB (Produto Interno Bruto): 0,647, mas um dos últimos em IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano. Segundo Cabral (2006, p.83) “ao longo de mais de quatro décadas, o estado vem sendo governado por uma **oligarquia**<sup>1</sup>, que concentra poder

---

<sup>1</sup> Oligarquia segundo Cabral (1996, p.02) em artigo do “**Maranhão Novo**” ao “**Novo Tempo**”: **a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão**: “ 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

político e econômico, liderado pelo atual presidente do Senado da República Brasileira, José Sarney Costa “o senador José Sarney”, com prática de gestão **patrimonialista**<sup>2</sup>” também caracteriza o Maranhão como um Estado do capitalismo periférico e dependente no contexto da Federação brasileira.

### **Justificativa**

Esta pesquisa procurará articular reflexos elaboradas no âmbito dos estudos sobre a cidade, urbano – como os Castells (1980), Lefebvre (2001), Milton Santos (2000), Veras (2000) Mike Davis (2006), Maricato (2009), e aqueles desenvolvidos no âmbito dos estudos sobre participação e democracia – Marx (1852), Dahal (1972), Patman (1992) Saes (1993), Demo (1998), Dagnino (2004), Avritzer (2010), Martorano (2011) e outros. Desta perspectiva, as categorias de análise privilegiadas serão: moradia cidade, participação popular, democracia e Estado.

De Milton Santos (2000)<sup>3</sup> destacamos sua assertiva de que as mudanças para enfrentar o processo de globalização, chamado por ele de globolitarismo (um 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 aonde a política acontece com maior plenitude. Perspectiva equivalente foi sustentada por Lefebvre (2001, p. 117), quando afirma: “o direito à moradia deve ser concebido e formulado como o direito à vida urbana, transformada e renovada, portanto entendido como um direito à participação na produção da cidade”.

Além disso, na pesquisa adotarei o conceito de participação política conforme Bobbio (2007, p.888): “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.... por além [...]. Percebe-se, pois, que, para Bobbio, a expressão reflete

---

oligarquia carrega consigo um juízo de valor negativo, significando não só “governo de poucos”, mas também um “governo viciado”.

<sup>2</sup> Patrimonialismo, “[...] 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”. (CABRAL, 1996, p.3).

<sup>3</sup> Santos, Milton (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 desertados e pobres e não os opulentos e outras classes obesas; o indivíduo liberado partícipe das novas massas e não o homem acorrentado; o pensamento livre e não o discurso único.

praxes, orientações e processos típicos das democracias ocidentais. Isto nos leva a explicitar que o modelo de democracia de que se está falando é o caso da democracia liberal burguesa.

A democracia liberal burguesa tem seus limites, segundo 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.... 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.

A assertiva de Saes tem todo sentido ao caracteriza tais experiências da formação social brasileira como de uma democracia limitada, no entanto, sem desconsiderar a importância da democracia como um tipo de regime de governo melhor do que a ditadura, ou regimes autoritários.

Na concepção de Dagnino (2002), Boaventura 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. A literatura sobre o tema da participação popular no Brasil contemporâneo é, pois, concorde no sentido de que o processo constituinte dos anos 1980 conheceu e fortaleceu intenso impulso de participação popular. Porém, quando se faz uma leitura atenta, a CF 1988 mostra contradições, pois, ao mesmo tempo em que regula, por meio do artigo 142, o direito de intervir para “manutenção da ordem” também regula o direito da participação democrática no seu artigo 14, inciso III, e no artigo 61, § 2.º, a garantia da iniciativa popular como processos legislativos<sup>4</sup>. Além desse momento, a década de 1990 é apontada como aquela que avançou nas experiências de participação, tendo inaugurado encontros entre a sociedade civil e o Estado (Dagnino, 2002, p. 13). Uma dessas experiências de destaque foi a do orçamento participativo de Porto Alegre. Boaventura de Sousa Santos (2009, p. 463), em texto sobre o orçamento participativo na cidade de Porto Alegre, caracteriza “a cidade como

---

<sup>4</sup> O Estatuto da Cidade (2001) também explicita a importância da gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade,...em atendimento ao interesse social ( Cap. I do Estatuto da Cidade, Diretrizes I, II e III).

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. Talvez seja essa trajetória que se busca para as demais cidades brasileiras.

Para Saes, (1993, p.62) “um regime político burguês só é efetivamente democrático quando o Estado assegura de fato as liberdades políticas (expressão, reunião, organização partidária) codificadas pelos textos legais”.

Nesse sentido a presente pesquisa propõe investigar as concepções, os mecanismos e os limites da participação popular dos beneficiados no PAC – Rio Anil. Que segundo aponta Telles (1999, p. 247) “no que se refere especificamente aos movimentos populares, ao contrário do otimismo dos primeiros tempos em que muitos viram neles uma promessa de futuro, hoje não são poucos os que apontam seus limites...”. Todavia, para Lefebvre<sup>5</sup> “se a classe operária se cala, se não age, quer espontaneamente, quer através da mediação de seus representantes institucionais, a segregação continuará com resultados em círculo vicioso...” Já Galvão (2010, p.121) discorre de forma crítica sobre o papel dos movimentos sociais e da sociedade civil:

Diferentemente de uma perspectiva que faz apologia da sociedade civil e dos movimentos sociais como pólo de resistência ao Estado, como se este não mais importasse como 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 ordem...** Isso porque a constituição dos movimentos é possibilitada ou dificultada pelos diferentes projeto políticos e concepções ideológicas das organizações que medeiam a ação das classes dominadas; por suas deficiências organizativas...

Todavia, é nessa perspectiva que a pesquisa pretende trilhar. Considerando como uma das hipóteses de que a execução do PAC Rio Anil aconteceu de cima para baixo, da gestão de governo para a comunidade, associo-me a assertiva de Maricato (2009, p.169) quando diz “a construção da nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais e das decisões participativas descentralizadas”. E Lefebvre (1991), quando afirma que o direito a moradia deve ser concebido e formulado como o direito à vida urbana, transformada e

---

<sup>5</sup> Em Lefebvre, Henri (2001). O DIREITO À CIDADE, pág.123 e 124.

renovada, portanto entendido como um direito à participação na produção da cidade. Daí o direito a moradia traz em seu bojo uma das necessidades humanas, a de pertencimento, vivenciadas 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). Nesse aspecto, Milton Santos (2002) traz a contribuição de que a vizinhança na produção da consciência é mostrada por J. Duvignaud, quando identifica na “densidade social” produzida pela formação dos homens em um mesmo espaço fechado, uma acumulação que provoca uma mudança surpreendente movida pela afetividade e pela paixão, e levando a uma percepção global, “holista”, do mundo e dos homens. Quando Duvignaud se refere a “espaços fechados”, uma primeira leitura do seu texto 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. Mas, Santos afirma que o fato, porém, é que, pela estruturação do seu território e do seu mercado-uno e múltiplo -, as cidades atuais, sobretudo as metrópoles, abertas a todos os ventos do mundo, não são menos individualizadas. Esses lugares, com sua gama infinita de situações, são fábricas de relações numerosas, frequentes e densas. Para Caslells apud Silva e Silva (1989), a construção do entendimento 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.

Nessa mesma compreensão, outro aspecto, não presente em Castells, mas igualmente definidor das feições do urbano, e levantado por Florestan Fernandes (1965, p.01) trata-se do trabalho da desagregação do regime escravocrata e senhorial operou-se, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Fernandes com propriedade diz que o período pós-escravidão condenou os negros a sua própria sorte e à margem da sociedade, sem formação ou qualquer tipo de qualificação que lhes garantissem oportunidade no mercado livre e condições para viver, trabalhar e morar dignamente. Coube a eles e somente a eles a responsabilidade de se reeducar e de se transformar para corresponder aos novos padrões e ideais de

homem, criados pelo advento do trabalho livre, do regime republicano e do capitalismo. A escravidão no Brasil, que durou séculos, teve um peso significativo na situação em que se encontram os negros no mercado de trabalho e na configuração dos espaços que se tem até hoje.

Nesse aspecto, a escravidão é um legado cruel e determinante para também entender a situação de exclusão dessas populações remanescentes de quilombos que hoje vivem de forma precária em favelas e palafitas nas cidades brasileiras, e aqui inclui-se os moradores do bairro Liberdade, em São Luís. Não custa nada afirmar que lutas de resistência ocorreram no Maranhão, como a Balaiada (1838-1841), uma insurreição acontecida não apenas no interior do estado, mais em toda região. Esse movimento que apresentava um caráter de classe bem definida, com a participação de trabalhadores, escravos, índios explorados e também trabalhadores livres pobres e que contou com apoio de *Bem-te-vís* (era um grupo de liberais que respondiam aos interesses da pequena burguesia), e o movimento de resistência negra, chamado de resistência quilombolas – negros escravos liderados por Zumbi do Palmares que se refugiavam em quilombo, por unidades de trabalhos familiares que cultivam principalmente gêneros alimentícios.

Conforme aponta Telles (1999, p. 247) “no que se refere especificamente aos movimentos populares, ao contrário do otimismo dos primeiros tempos em que muitos viram neles uma promessa de futuro, hoje não são poucos os que apontam seus limites...”. Todavia, para Lefebvre<sup>6</sup> “se a classe operária se cala, se não age, quer espontaneamente, quer através da mediação de seus representantes institucionais, a segregação continuará com resultados em círculo vicioso...”

É nesse contexto de reflexões e debates que nossa proposta de estudar o processo de participação popular em estado que ostenta configuração de poder “oligárquico” e “dinástico” ganha relevância.

## **Objetivo**

Analisar a implantação do PAC Rio Anil no bairro da Liberdade, em São Luís do Maranhão, visando identificar a(s) concepção (ões) de participação vivenciada (as) nas etapas de construção do projeto.

---

<sup>6</sup> Em Lefebvre, Henri (2001). O DIREITO À CIDADE, pág.123 e 124.



## Metodologia

Considerando que a pesquisa vai percorrer em uma perspectiva da dialética. A intencionalidade deste trabalho vai ao encontro das demandas da sociedade e das preocupações em apontar saídas para os dilemas sociais. Para realização deste estudo adotar-se-á entrevistas, seminário, oficinas com moradores, lideranças e técnicos utilizando uma metodologia da pesquisa ação que de forma interativa possibilitará a realização de diagnóstico, onde se pretende observar, como se efetiva o exercício da participação.

Os dados primários serão extraídos de uma amostra aleatória do universo dos moradores beneficiados com apartamentos, com os quais serão aplicados questionários com perguntas abertas e fechadas. Outros segmentos igualmente contatados serão as lideranças locais e técnicos envolvidos no projeto com quais também serão realizadas entrevistas, seguindo roteiro semi-estruturado e os dados secundários serão obtidos junto a documentos oficiais, cadastro e bibliografia pertinente ao tema.

Para realizar os dados primários serão extraídos de uma amostra aleatória do universo dos moradores beneficiados com apartamentos, aos quais serão aplicados questionários com perguntas abertas e fechadas. Outros segmentos igualmente contatados serão as lideranças locais e técnicos envolvidos no projeto com quais também serão realizadas entrevistas, seguindo roteiro semi-estruturado. Os dados secundários serão obtidos a partir da análise de documentos oficiais, cadastro e bibliografia pertinente ao tema.

Importa dizer, ainda, que o trabalho de campo representará momento ímpar, quando também serão buscados espaços para manifestação dos sujeitos sociais.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terra de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livre" "castanhais do povo", faxinais e fundos de pastos: terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

\_\_\_\_\_. (2006). *Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico*. Brasília: MMD.

ASCERALD, Henri. *A duração das cidades- sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina. 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Pensando a democracia participativa: a dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2009.

CABRAL, Wagner. *Sob o signo da morte: o poder oligárquico de Victorino a Sarney*. São Luís: EDUFMA, 2006.

CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DAGNINO, Evelina (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. (2004). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil – Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. São Paulo: Brasiliense.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1998.

GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. *A invenção de uma rainha da espada: reatualizações e embaraços da dinâmica política do Maranhão dinástico*. São Luís: EDUFMA, 2008.

LEVEBRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centaura, 2001.

MARICARO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. (2009). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Vozes.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1975.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

SAES, Décio. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único a consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_.(1994). *Técnica, Espaço, Tempo*. São Paulo: Edusp.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. *Trocando olhares – uma introdução sociológica da cidade*. São Paulo, Studio Nobel: EDUC, 2000.