

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGPP
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA DOS REMÉDIOS BESERRA

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E PLANEJAMENTO URBANO EM PICOS (PI):
entre as demandas da população e as decisões do Poder Público Municipal.

TERESINA-PI
2016

MARIA DOS REMÉDIOS BESERRA

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E PLANEJAMENTO URBANO EM PICOS (PI):
entre as demandas da população e as decisões do Poder Público Municipal.

Tese de Doutorado apresentada ao Programa da Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito para obtenção do grau de doutor.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Solange Maria Teixeira.

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

B554s Beserra, Maria dos Remédios.
Segregação socioespacial e planejamento urbano em
Picos (PI): entre as demandas da população e as decisões
do Poder Público Municipal / Maria dos Remédios Beserra.
– 2016.
211 f. : il.

Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade
Federal do Piauí, 2016.
Orientação: Profa. Dra. Solange Maria Teixeira.

1. Estado. 2. Planejamento Urbano. 3. Políticas
Urbanas. 4. Segregação Socioespacial. I. Título.

CDD 307.76

MARIA DOS REMÉDIOS BESERRA

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E PLANEJAMENTO URBANO EM PICOS (PI):
entre as demandas da população e as decisões do Poder Público Municipal.

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, da Universidade Federal do Piauí-UFPI, como requisito para obtenção do grau de doutor.

Data da Aprovação: 26 / 09 / 2016

Banca Examinadora:

Prof.^a Doutora Solange Maria Teixeira
Universidade Federal do Piauí – UFPI
Presidente

Prof. Doutor Antônio Cardoso Façanha
Universidade Federal do Piauí – UFPI
Membro Interno

Prof.^a Doutora Maria do Rosário de Fátima e Silva
Universidade Federal do Piauí – UFPI
Membro Interno

Prof.^a Doutora Laudénides Pontes dos Santos
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI
Membro Externo

Prof.^a Doutora Rosa Maria Cortês de Lima
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
Membro Externo

Dedico este trabalho aos meus pais, João Bento e Maria Raimunda (*in memoriam*), à minha querida Prof.^a Anita Aline (*in memoriam*), aos meus irmãos e sobrinhos, que são o motivo maior da alegria do meu viver.

À minha querida Professora-Orientadora Dr.^a Solange Maria Teixeira dedico essas palavras:

*Ensinar é um exercício de imortalidade.
De alguma forma continuamos a viver
naqueles cujos olhos aprenderam
a ver o mundo pela magia da nossa
palavra. O professor, assim,
não morre jamais...
(Rubem Alves)*

Dedico esses poemas, que tratam das dores da vida na cidade, aos trabalhadores sem voz...

A Cidade

*[...] E a cidade se apresenta centro das ambições,
Para mendigos ou ricos, e outras armações.
Coletivos, automóveis, motos e metrô,
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs.
A cidade não para, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce [...].
(Chico Science & Nação Zumbi)*

Cidadão

*Tá vendo aquele edifício moço?
Ajudei a levantar
Foi um tempo de aflição
Eram quatro condução
Duas pra ir, duas pra voltar.
Hoje depois dele pronto
Olho pra cima e fico tonto
Mas me chega um cidadão
E me diz desconfiado, tu tá aí admirado
Ou tá querendo roubar? [...]
(Zé Ramalho)*

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos à querida Prof.^a Anita Aline A. Costa, *in memoriam*, que com sua sabedoria foi fonte de inspiração e apoio permanente durante todo o período do mestrado e em parte do doutorado.

À Faculdade R. Sá, especialmente à Vice-Diretora Roberta Mara de Deus Urtiga, ponto de partida por nos ter iniciado nos caminhos da produção de conhecimento.

Aos estimados professores do curso de pós-graduação da UFPI, especialmente à minha orientadora Prof.^a Dr.^a Solange Maria Teixeira, pelo acolhimento, incentivo, companheirismo, orientações e pela alegria de viver que transmite com seu sorriso, que me indicaram o caminho a seguir. Muito obrigada!

A todos aqueles que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização deste trabalho, especialmente Oneide Rocha, Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Avaliação, do município de Picos, e Francisco Borges Gonçalves, da Secretaria Municipal de Finanças/Setor de Contabilidade, servidores públicos exemplares, por entenderem o sentido pleno do serviço público e pelo exemplo de dedicação, acolhimento e simplicidade. A Jenilson Antônio de Oliveira, aluno e amigo, pela colaboração no trabalho de condensação dos dados; e, especialmente, aos representantes das Associações de Moradores dos bairros Morada do Sol, Pantanal, Parque de Exposição e Paroquial, pela luta e resistência no difícil diálogo com o Poder Público, em busca do acesso aos direitos sociais para a coletividade que representam.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGESPISA	Água e Esgotos do Piauí S.A.
AMAPE	Associação de Moradores e Amigos do Bairro Parque de Exposição
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CF/1988	Constituição Federal do Brasil de 1988
CIAM	Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
EPIV	Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança
FAMCC	Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMAS	Fundo Municipal da Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
JEC	Juventude Estudantil Católica
JOC	Juventude Operária Católica
JUC	Juventude Universitária Católica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEB	Movimento de Educação de Base
MOPs	Movimento Popular de Saúde
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPC	Modo de Produção Capitalista

NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
OMS	Organização Mundial de Saúde
OPAS	Organização Panamericana de Saúde
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RIDE	Rede Integrada de Desenvolvimento Econômico
RPIV	Relatório Prévio do Impacto de Vizinhança
SCFV	Serviço Convivência e Fortalecimento de Vínculo
SEMTAS	Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
UESPI	Universidade Estadual do Piauí
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Piauí. Distribuição populacional dos municípios. 2015.....	44
Tabela 2	População residente por bairros, gênero e participação relativa. Picos-PI. 2010.....	56
Tabela 3	População por situação de domicílio e sexo. Picos. 1991/2000/2010.....	57
Tabela 4	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classe de rendimento nominal mensal. Picos. 2010.	59
Tabela 5	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classe de rendimento nominal mensal, segundo os bairros. Picos - PI. 2010.....	60
Tabela 6	Valores médios do m ² de imóvel segundo o bairro. Picos-PI. 2016.....	73
Tabela 7	Dinâmica do crescimento populacional do município de Picos-PI. 1970 a 2010.....	118
Tabela 8	Investimentos federais e estaduais para habitação. Picos-PI. 1998-2012.	123
Tabela 9	Empreendimentos e unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV segundo a faixa de renda, no município de Picos. 2009-2012.....	124
Tabela 10	Empreendimentos contratados pelo PMCMV no município de Picos. 2009-2012.....	125
Tabela 11	Déficit Habitacional do município de Picos. 2000-2010.....	126
Tabela 12	Picos. Inadequação Habitacional. 2011.....	126
Tabela 13	Instrumentos de Gestão e controle na área de saneamento básico. Picos-PI. 2011.	127
Tabela 14	Piauí. População total dos municípios. 2007.....	132
Tabela 15	Piauí. Situação dos Municípios em relação ao Plano Diretor.....	133
Tabela 16	Picos. Previsão Orçamentária: PPA 2010-2013.....	140
Tabela 17	Lei Orçamentária Anual total e por área de interesse. Picos-PI. 2010-2013.	142
Tabela 18	Serviços de Saneamento Básicos. Picos – PI. 2011.....	143
Tabela 19	Indicadores de habitação. Picos – PI. 2000/2010.....	144

Tabela 20	Domicílios particulares permanentes, por existência de banheiro ou sanitário e tipo de esgotamento sanitário. Picos. 2010.....	145
Tabela 21	Domicílios com Sistema de abastecimento d'água segundo a localização. Picos. 2016.....	146
Tabela 22	Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em saneamento básico. Picos. 2010-2013.....	151
Tabela 23	Capacidade instalada da SMS por localização. Zona urbana. Rede Pública. Picos. 2014.	155
Tabela 24	Unidades de Serviços de Saúde. Rede Privada. Picos. 2016.....	160
Tabela 25	Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em para investimentos em equipamentos de uso coletivo na saúde. Picos. 2010-2013.....	162
Tabela 26	Taxa de analfabetismo por faixa etária. Picos. 1991/2000/2010.....	164
Tabela 27	Taxa de escolaridade por faixa etária. Picos-PI. 1991/2000/2010.....	165
Tabela 28	Expectativa de anos de estudo segundo o Índice de Desenvolvimento Humano. Picos-PI. 1991/2000/2010.....	165
Tabela 29	Capacidade instalada da rede de Ensino Fundamental Básico. Picos-PI....	166
Tabela 30	Capacidade instalada da rede de Ensino Superior. Picos-PI. 2016.....	168
Tabela 31	Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em investimentos em equipamentos de uso coletivo na Política de Educação. Picos. 2010-2013.	170
Tabela 32	Indicadores de vulnerabilidade social. Picos - PI. 2000/2010.....	172
Tabela 33	Distribuição das pessoas com 10 anos de idade por faixa de salário mínimo. Picos-PI. 2010.....	173
Tabela 34	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Picos-Piauí. 1991/2000/2010.....	174
Tabela 35	Equipamentos de Uso Coletivo na área da assistência social por localização. Rede Pública. Picos. 2016.....	175
Tabela 36	Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em investimentos com equipamentos de uso coletivo na Política de Assistência Social. Picos. 2010-2013.....	178

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa de localização do município de Picos em relação às demais regiões do país.....	51
Figura 2	Picos. Principais vias de acesso terrestre aos municípios da Microrregião Picos.....	54
Figura 3	Picos. Rua José de Deus Nunes. Bairro Parque de Exposição.....	57
Figura 4	Picos. Mapa por classes de rendimento nominal mensal de até 1 salário mínimo, segundo a localização.....	61
Figura 5	Picos. Mapa por classes de rendimento nominal mensal (sem rendimento), segundo a localização.....	61
Figura 6	Picos. Mapa por classes de rendimento nominal mensal (de 5 a 10 salários mínimos), segundo a localização.....	62
Figura 7	Picos. Mapa por classes de rendimento nominal mensal (20 salários mínimos), segundo a localização.....	62
Figura 8	Piauí Shopping (em construção) - BR 316.....	66
Figura 9	Picos. Rua São Sebastião – Bairro Canto da Várzea.....	67
Figura 10	Picos. Praça Josino Ferreira, bairro Centro.....	68
Figura 11	Mapa de Localização dos Territórios do Piauí.....	115
Figura 12	Picos. Mapa dos domicílios da cidade de Picos com ligações de abastecimento d'água, segundo a localização.....	144
Figura 13	Picos. Mapa dos domicílios da cidade sem ligação ao Sistema de Esgotamento Sanitário (%), segundo a localização.....	145
Figura 14	Picos. Mapa da capacidade instalada dos equipamentos e serviços coletivos em saúde. Rede Pública.....	152
Figura 15	Picos. Mapa da capacidade instalada dos equipamentos e serviços coletivos em saúde. Rede Privada.....	156
Figura 16	Picos. Mapa da capacidade instalada dos equipamentos e serviços coletivos de Ensino Fundamental.....	162
Figura 17	Mapa da distribuição dos equipamentos e serviços de educação superior, por localização. Picos-PI.....	164
Figura 18	Picos. Mapa dos equipamentos e serviços na área da assistência social, por localização.....	171

RESUMO

Esta pesquisa de Doutorado teve como objeto de estudo o fenômeno da segregação socioespacial e o planejamento urbano, nas sociedades capitalistas, especificamente numa cidade média do estado do Piauí, denominada de Picos. Como objetivo geral visa discutir a segregação socioespacial no espaço urbano, apontando seus determinantes fundamentais e refletir as possibilidades e limites da intervenção estatal mediante o planejamento e as políticas urbanas, na atual fase do capitalismo mundial e, particularmente, no capitalismo periférico e em uma cidade média. Para o aporte teórico, utilizou-se os autores: Levebvre (1999), Lojkine (1981), Ianni (1986), Mészáros (2011), Ramos (2002), Sposito (2007; 2009), Villaça (1998), dentre outros. Além da discussão teórica sobre a segregação socioespacial em grandes centros metropolitanos, através de mediações e particularidades chega-se às pequenas e médias cidades e suas singularidades e relação com a totalidade. A metodologia desenvolvida é própria das pesquisas qualitativas, pois busca respostas para questões muito particulares sobre a realidade em estudo e que não pode ser quantificada, tendo como preocupação central a análise das relações que se estabelecem e determinam o fenômeno em estudo no intuito de vislumbrar novas perspectivas teóricas e possibilidades de transformar a realidade social urbana, em face do enfrentamento das contradições presentes na dinâmica da sociedade capitalista, especialmente, da segregação socioespacial. Mediante instrumentos variados captam-se dados quantitativos e qualitativos, com o uso da análise documental e da pesquisa de campo, através de entrevistas semiestruturadas com gestores e representantes da sociedade civil. Os resultados apontam que a segregação pode ser visualizada pelas: a) segregação das atividades e dos locais de moradia; b) a desigual distribuição dos serviços e equipamentos coletivos e; c) pela prevalência da oferta de serviços privados, especialmente nas áreas de saúde e educação, negando à classe trabalhadora o usufruto da riqueza socialmente produzida. Seus determinantes estão relacionados à lógica acumulativa do capital que gera riqueza e pobreza na razão diretamente proporcional; a distribuição assimétrica dos bens e serviços criados socialmente; a concentração e centralização do capital em determinados lugares do espaço urbano; o posicionamento do Estado capitalista que busca responder aos conflitos, sem alterar a lógica estrutural que os determinam, dentre outros. O estudo mostrou que as tendências do planejamento urbano estatal, apesar da existência dos instrumentos com vistas a assegurar a participação e transparência das ações, de fato, ainda, não foram capazes de apontar ações que impactem nessa realidade, no sentido de minimizar os efeitos perversos da ordem do capital, que vem contribuindo para a manutenção e agravamento da segregação socioespacial, especialmente em tempos de uma nova crise sistêmica do capital.

Palavras-Chave: Estado. Planejamento urbano. Políticas urbanas. Segregação socioespacial.

ABSTRACT

This PhD research had as object of study the phenomenon of socio-spatial segregation and urban planning in capitalist societies, specifically an average city of Piauí, called Picos. The general goal is to discuss the socio-spatial segregation in urban areas, seeking to identify its fundamental determinants and reflect the possibilities and limits of state intervention through planning and urban policies, in the current phase of global capitalism, and particularly in peripheral capitalism and a average city. For the theoretical framework, the authors used: Levebvre (1999), Lojkine (1981), Ianni (1986), Mészáros (2011), Ramos (2002), Sposito (2007, 2009), Villaça (1998), among others. Besides the theoretical discussion of the socio-spatial segregation in major metropolitan centers through mediations and particularities it comes to small and medium-sized cities and their singularities and relationship with all. The methodology developed is own qualitative research, because it seeks answers to very specific questions about the reality under study and can't quantified, with the main concern the analysis of the relationships that are established and determine the phenomenon under study in order to envision new perspectives theoretical and possibilities of transforming the urban social reality in the face of confrontation of the contradictions in the dynamics of capitalist society, especially the socio-spatial segregation. Through several instruments captures up quantitative and qualitative data, with the use of document analysis and field research through semi-structured interviews with managers and representatives of civil society. The results show that segregation can be seen by: a) segregation of activities and places of residence; b) the uneven distribution of services and community facilities; and c) the prevalence of provision of private services, especially in health and education, denying the working class the enjoyment of socially produced wealth. Its determinants are related to the cumulative logic of capital that generates wealth and poverty in the ratio directly proportional; the asymmetric distribution of created goods and services socially; the concentration and centralization of capital in certain places of urban space; the positioning of the capitalist state that seeks to respond to conflicts, without changing the structural logic that determine, among others. The study showed that the trends of the state urban planning, despite the existence of instruments in order to ensure participation and transparency of actions, in fact, still have not been able to point out actions that impact on this reality, in order to minimize the adverse effects the order of capital, which has contributed to the maintenance and worsening socio-spatial segregation, especially in times of a new systemic crisis of capital.

Keywords: State. Urban planning. Urban policies. Segregation sociospatial.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	URBANIZAÇÃO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE CAPITALISTA: o caso da cidade de Picos	27
2.1	Aportes teóricos da urbanização e segregação socioespacial na sociedade capitalista ...	27
2.2	Segregação socioespacial nas cidades médias e pequenas	41
2.3	Picos-PI: “a cidade não para, a cidade só cresce”	50
2.3.1	Mudanças econômicas como determinantes na configuração urbana da cidade de Picos	65
3	ESTADO E PLANEJAMENTO URBANO NO ENFRENTAMENTO À SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	72
3.1	Estado e sociedade civil.....	73
3.1.1	Especificidades do Estado brasileiro	82
3.2	Planejamento e políticas urbanas.....	88
3.2.1	Cidade-mercadoria e planejamento urbano no Brasil: trajetória e atualidade.....	98
3.3	Planejamento urbano em Picos (PI).....	112
4	PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE PICOS E SUAS IMPLICAÇÕES NO PROCESSO DE SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	125
4.1	Os instrumentos de planejamento da gestão pública da cidade: Plano Diretor, PPA, LDO e LOA na cidade de Picos	125
4.1.1	Plano Diretor Participativo de Picos.....	128
4.2	Saneamento Básico e Equipamentos e Serviços de Uso Coletivos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social: uma análise do contraste entre visão de futuro e realidade local.....	139
4.2.1	Saneamento Básico.....	139
4.2.2	Equipamentos e Serviços de Uso Coletivos na área de Saúde	149
4.2.3	Equipamentos e Serviços de Uso Coletivo na área de Educação	159
4.2.4	Equipamentos e Serviços de Uso Coletivo na área de Assistência Social	167
4.3	Planejamento urbano e participação popular: uma estratégia para afirmação do direito à cidade ou para permanência do “status quo”?	175
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	190
	REFERÊNCIAS	197
	APÊNDICE A - OFÍCIO ENCAMINHADO AS INSTITUIÇÕES.....	207
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO	208
	APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA AS ENTIDADES PARCEIRAS	209
	APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS - Resolução 466/12).....	210

1 INTRODUÇÃO

A proposta investigativa desta pesquisa é a análise da segregação socioespacial e do planejamento urbano na cidade de Picos, na busca de refletir criticamente acerca dos processos geradores de segregação socioespacial e da sua configuração em uma cidade média do estado do Piauí, bem como visa discutir as formas de enfrentamento público da problemática mediante o planejamento urbano, no período de 2010-2013, na referida cidade, nas áreas de infraestrutura (saneamento básico, nos aspectos do abastecimento d'água e esgotamento sanitário), assim como em relação à instalação dos equipamentos e serviços coletivos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Nessa perspectiva, a presente pesquisa teve como objetivo geral analisar como se processa e reproduz a segregação socioespacial na cidade de Picos, bem como o papel e alcance do planejamento urbano, no período 2010-2013, no enfrentamento à desigualdade socioespacial, considerando os investimentos em infraestrutura urbana e nos equipamentos e serviços de uso coletivo nas áreas de saúde, educação e assistência social.

A discussão sobre as cidades no mundo contemporâneo evidencia os imensos desafios associados ao processo de urbanização e às transformações sociais que acompanham esse fenômeno, principalmente no atual contexto da acumulação flexível do capital e das reformas neoliberais. Neste processo, uma das questões mais urgentes é buscar analisar o impacto dessas transformações e de seus efeitos sobre a qualidade de vida da imensa maioria da população, a quem não tem sido assegurada a garantia nas melhorias de seu padrão de vida – políticas educacionais, de acesso à saúde, de trabalho, de habitação, saneamento básico, lazer, dentre outras – e que na contemporaneidade se agravam em função da ampliação das desigualdades sociais e da concentração e centralização dos processos de acumulação do capital.

Assim, na contemporaneidade torna-se cada vez mais clara a visibilidade da desigualdade social, no contexto mundial e local, que vem gerando impactos sociais com a concentração/acumulação do capital em poucas mãos. Com o esgotamento e a precarização do mercado de trabalho, um grande número de pessoas é obrigado a se concentrar principalmente nas áreas periféricas das grandes metrópoles, vivendo em precárias condições de vida, sem dispor do acesso aos meios necessários à reprodução de sua vida, vivenciando cotidianamente a violação de seus direitos fundamentais.

Deve-se fazer uma ressalva em relação à discussão de centro e periferias nas metrópoles. Para Alves (2014, p. 109) a metrópole pode ser “[...] caracterizada como o espaço de concentração populacional, de riquezas, de tecnologia, de inovação, de difusão da modernidade e de possibilidades, justamente pela existência concentrada de atividades e serviços, e também marcada pelo aumento da pobreza, [...]”. Para a autora, até o início da década de 1980, as metrópoles brasileiras, especialmente se considerada a realidade de São Paulo, eram marcadas por dois espaços distintos e, aparentemente, contraditórios: o centro e a periferia. Neste contexto, o centro era marcado pela pujança, tendo como atributo central a concentração (num dado espaço) dos vários elementos necessários à reprodução da vida e riqueza. No outro polo, a periferia representando a escassez dos meios mais elementares à vida como: trabalho, serviços, equipamentos de uso coletivo, acessibilidade às outras áreas da cidade, dentre outros aspectos (ALVES, 2014). Hoje, essa distinção já não se aplica na mesma medida, pois houve transformações nas noções de centros e de periferias. Os centros se apresentam diversificados e se transformam em função da área de abrangência que exercem influência. As periferias também adquiriram outras características, tanto as que concentram as famílias de baixa renda com sua realidade de escassez, como as periferias onde se localizam as famílias de renda alta e média, dispondo de outras condições de vida.

Essa realidade também já caracteriza as cidades médias, embora tenham também outras características definidoras. Nessa pesquisa, a discussão que se coloca é a da realidade das cidades médias, buscando entender a função que desempenham na sociedade capitalista na contemporaneidade, no que se refere à alocação dos investimentos, públicos e privados, para a oferta de bens e serviços à população da sua área de abrangência. Assim, as cidades médias destacam-se como espaços de consumo tanto locais como regionais, evidenciando a importância que tem enquanto espaço de intermediação e centralidade na sociedade atual.

Portanto, a discussão sobre a segregação socioespacial e do planejamento urbano deve ser analisada a partir das configurações do processo imediato da produção e dos demais ciclos da metamorfose do capital que ocorrem no conjunto da sociedade. A vida na cidade contemporânea atinge atualmente a maioria da população mundial, sendo que o modo de vida urbana vem permanentemente sofrendo transformações e ocupando novos espaços.

Para Veras (2000):

[...] é na cidade que irão se manifestar a aglomeração dos trabalhadores, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades. Em suma, a cidade é componente essencial para o capital aumentar a

produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais da produção (VERAS, 2000, p. 53).

Para a autora, a cidade passa a se constituir centro de atração, em parte devido à possibilidade de oferecer um mercado de trabalho mais abrangente, além da possibilidade de acesso a tecnologia e serviços sociais. Assim, a cidade é produto de um longo processo histórico, assumindo diferentes formas nas sociedades. No modo de produção capitalista destaca-se como fundamental nos circuitos de valorização do capital, se tornando um elemento estratégico para a sua acumulação a partir da reprodução das relações sociais de produção; relações entre classes antagônicas, onde os interesses da classe hegemônica se sobrepõem e definem o espaço urbano, isso porque detém a maior parte dos recursos, ocupando, modelando e fragmentado o espaço da forma que lhe convém, que cada vez mais se incorpora ao capital como meio de produção (BOTELHO, 2007), configurando o processo de segregação socioespacial. Assim, a cidade reflete a dinâmica da acumulação e da concentração do capital produzindo a aglomeração urbana ao demandar cada vez mais espaço de alto padrão e os periféricos, diferenciados no acesso aos serviços e políticas públicas urbanas.

A discussão sobre a segregação socioespacial na cidade implica, necessariamente, numa análise das relações entre Estado-sociedade civil tomando por base o cotidiano concreto vivenciado pela classe trabalhadora, que busca meios que assegurem a reprodução de sua vida e de sua família dirigindo ao Estado as suas reivindicações. A gestão urbana implica, assim, não apenas a discussão do desenvolvimento sob a perspectiva econômica, mas, sobretudo, exige uma reflexão sobre as diversas problemáticas urbanas a partir do reconhecimento das desiguais condições no usufruto das oportunidades que a cidade oferece.

É nessa perspectiva que o desenvolvimento acelerado das forças produtivas na sociedade capitalista toma a cidade não apenas *locus* da reprodução da força de trabalho, mas também como “[...] um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas” (MARICATO, 2013, p. 20). Essa lógica é a raiz da segregação socioespacial, na medida em que a renda fundiária da terra urbana supõe o monopólio da propriedade da terra, que é um bem coletivo, deixando aos despossuídos de recursos os espaços menos valorizados, que dificultam ainda mais seu acesso aos bens e serviços socialmente produzidos. A questão que se apresenta é entender como se produz e reproduz a segregação socioespacial no atual contexto de crise sistêmica do capital, mais especificamente, em uma cidade média, numa região periférica do capitalismo nacional que em geral reproduz as desigualdades regionais e locais.

A segregação socioespacial e suas formas de enfrentamento requerem que se situe a configuração do Estado como o principal responsável pela provisão dos equipamentos e serviços coletivos necessários à vida urbana: transporte, saúde, educação, habitação, equipamentos e infraestrutura urbanas, etc. Nessa perspectiva, conhecer a natureza do Estado capitalista e sua intervenção no espaço urbano possibilita à sociedade civil organizada se contrapor aos projetos e programas negadores dos direitos dos trabalhadores e geradores da desigualdade socioespacial. Além de possibilitar analisar as direções e o alcance das formas de enfrentamento dessas desigualdades pelas políticas públicas, considerando as contradições que perpassam as funções do Estado para diminuir ou aprofundar a desigualdade social, os interesses de classes, as correlações de forças, a formação das agendas e o processo de planejamento das ações governamentais.

Ao discutir as políticas urbanas e a problemática da segregação socioespacial Lima (2007) situa que

[...] o Estado foi um decisivo ator na produção das desigualdades sociais e da segregação socioespacial, com políticas que, além de favorecerem os interesses do capital imobiliário e das classes médias e altas, não tocaram na questão do solo urbano nem enfrentaram a problemática da moradia popular [...] (LIMA, 2007, p. 253).

O Estado, portanto, historicamente tem se situado no fortalecimento dos interesses do capital e, em regra, não tem assumido a competência que lhe foi atribuída de favorecer a distribuição da riqueza socialmente produzida. As análises sobre a atuação do Estado capitalista no enfrentamento da segregação socioespacial têm destacado a sua feição contraditória: no discurso visa garantir a justa distribuição das riquezas sociais; na prática, favorece as classes mais abastadas, aí incluídos os proprietários fundiários. Nessa perspectiva, é possível se visualizar os reais impactos da intervenção estatal sobre o urbano e, por conseguinte, sobre os diferentes segmentos da classe trabalhadora.

O planejamento urbano tem sido entendido como um mecanismo que facilita o enfrentamento dos inúmeros problemas da cidade no contexto atual, além de propiciar melhores relacionamentos com o mercado, instituições públicas e com a sociedade de maneira geral. Para alguns, o planejamento é um mecanismo de fomento e racionalização das atividades públicas na defesa dos interesses das elites; para outros, um canal de participação, dando voz às reivindicações dos diversos segmentos sociais na sua luta por assegurar melhores condições de vida.

Nessa pesquisa parte-se da perspectiva de que o Estado na sociedade capitalista é perpassado por interesses de classes, tendo em vista que para manter a hegemonia deve se abrir para as reivindicações populares, sem, contudo, deixar de ser a estrutura política do capital e na defesa geral de seus interesses.

A partir de um breve histórico é possível identificar que a intervenção do Estado até aqui não conseguiu gerar resultados significativos para equacionar o problema da questão urbana que se agravou desde os anos de 1990, apesar da democratização dos processos de planejamento urbano.

Cabe salientar, ainda, que no contexto contemporâneo assiste-se o redirecionamento da ação estatal na dinâmica da vida social no sentido de favorecer a grande burguesia monopolista e a oligarquia financeira através de ações que possibilitem “[...] erradicar mecanismos reguladores que contenham qualquer componente democrático de controle do movimento do capital”. Ou seja, não se pretende “reduzir a intervenção do Estado, mas encontrar as condições ótimas [...] para direcioná-la segundo seus interesses particulares de classe” (PAULO NETTO, 1995, p. 195). Nessa perspectiva, a lógica neoliberal direciona o Estado-nação para criar as condições necessárias à abertura das economias nacionais, para a flexibilização dos direitos sociais, privatização das empresas públicas, corte nos gastos sociais, etc., ou seja, há uma drástica redução da ação do Estado no sentido de assegurar direitos à classe trabalhadora.

A questão problematizada que se apresenta nessa pesquisa é: como se produz e reproduz a segregação socioespacial na cidade, em especial na cidade média, particularizando a cidade de Picos, e quais as direções e alcance do planejamento estatal, através das políticas urbanas no enfrentamento à segregação socioespacial no atual contexto neoliberal?

A cidade de Picos, opção da área de estudo, sempre constituiu ponto de passagem, de transporte e comercialização, sendo hoje um importante entroncamento rodoviário para onde convergem as BR 316, 020 e 407, que dão acesso às regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste do país. Essa característica determinou o desenho da cidade, favoreceu o comércio e o intercâmbio cultural com as demais regiões, contribuindo para ocupar posição de centro comercial e regional de significativa importância no estado do Piauí.

As transformações na dinâmica demográfica do município de Picos, a partir das décadas de 1980-1990, evidenciam o acelerado processo de urbanização, quando a população urbana suplanta a rural, sendo que no ano de 2010 já passou a representar 79,42% de uma população total de 73.414 habitantes (IBGE, 2010). Essas transformações na estrutura populacional acompanham as mudanças na economia do município que, gradativamente, foi

assumindo posição de destaque na região/território e no estado. Outro aspecto a destacar é que a cidade de Picos conta com um fluxo constante da população dos municípios circunvizinhos, o que contribui decisivamente para sua dinamicidade econômica e, conseqüentemente, para o desenvolvimento das funções urbanas nos setores de saúde, educação, serviços bancários e comércio, dentre outros.

Os dados do Censo/2010, relativos à distribuição de renda, mostram que no município havia 62.551 pessoas com 10 ou mais anos de idade. Destas, 40,23% tinham renda mensal de até 01 salário mínimo e 37,98% das pessoas não apresentavam rendimentos (IBGE, 2010). Essa realidade mostra a dramaticidade da distribuição da renda no município. A realidade local expressa um processo de segregação socioespacial em curso que se manifesta em nível da precariedade das condições de vida que se desdobram nas manifestações de insegurança e violência, na baixa qualidade e difícil acesso aos serviços sociais, na precarização das relações no mundo do trabalho, potencializando áreas de conflitos no espaço urbano e, conseqüentemente, no agravamento da segregação socioespacial.

Considerando essas discussões no âmbito mais global e suas repercussões na escala local é que se busca identificar como essas questões se apresentam na realidade de uma cidade média cujo processo de desenvolvimento se centra no âmbito do comércio e da prestação de serviços. Como tem se processado a produção da segregação socioespacial nesse contexto? Como tem se caracterizado a ação do Estado no que se refere ao planejamento urbano no enfrentamento às conseqüências da segregação socioespacial?

A partir dos aspectos teóricos acima discutidos e apoiados na realidade empírica evidenciada, o presente estudo toma como tese central que a segregação socioespacial no espaço urbano se agrava no atual contexto de crise sistêmica do capital, expressa no avanço do neoliberalismo, tendo como conseqüência a redução dos gastos públicos e assume particularidades na cidade de Picos-PI. Nessa perspectiva, os instrumentos de planejamento urbano, pelos níveis de investimentos em infraestrutura urbana, saneamento básico, equipamentos e serviços de uso coletivos (em especial nas áreas periféricas), reproduzem a segregação socioespacial distribuindo de forma desigual os bens e serviços econômicos, sociais e culturais produzidos pelos diferentes sujeitos componentes das classes sociais e pelo Estado.

O interesse pelo estudo da segregação socioespacial e do planejamento urbano é resultado de uma construção paulatina, iniciada na prática docente, especialmente nos estudos relativos à disciplina de Pesquisa Social em Serviço Social II, do Curso de Serviço Social do Instituto de Educação Superior Raimundo Sá, em Picos, momento em que buscava juntamente

com os alunos identificar as diversas problemáticas presentes na realidade local. Esses primeiros passos foram sendo aprofundados nos estudos do Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI, em nível de Doutorado. Acresce-se, ainda, que a realidade picoense saturada de injustiças sociais, sempre nos instigou a questionar a ação do poder público em resposta às muitas problemáticas que se apresentavam. Outro aspecto também relevante na definição do interesse por essas questões são os estudos no Grupo de Estudos sobre Políticas Públicas – GEPP, constituídos por professores do Curso de Serviço Social do Instituto de Educação Superior Raimundo Sá – IESRSA, que tem realizado suas discussões na busca de aprofundamento da Teoria Social Crítica, de Marx, imprescindível para aliar formação com capacitação constituindo-se, portanto, numa ferramenta indispensável para uma intervenção profissional qualificada do profissional de Serviço Social e áreas afins.

Assim, ao longo desse processo de formação algumas inquietações se apresentam, tendo sido geradas por reflexões, discussões, estudos e observações acerca da realidade picoense e da formação acadêmica, no que diz respeito à competência teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política do profissional de Serviço Social, considerando seu compromisso com o Projeto Ético-Político da profissão, construído historicamente por setores representativos da categoria, a partir da discussão das diversas problemáticas presentes nos diferentes campos de atuação profissional.

Nessa perspectiva, para analisar criticamente a segregação socioespacial e o planejamento urbano na realidade picoense faz-se necessária a realização de estudos capazes de identificar suas particularidades e determinações com o intuito de contribuir para uma análise crítica dos seus reais efeitos na vida da população e, assim, auxiliar no planejamento e na execução das políticas urbanas.

Acredita-se que os resultados do estudo podem agregar novos elementos ao debate sobre a segregação socioespacial e o planejamento urbano em Picos, servindo como subsídio à política urbana em nível local, bem como oferecer elementos de análise para redimensionar a prática das diversas entidades que trabalham com a problemática urbana nas quais se incluem as unidades de ensino e os institutos de pesquisa.

Pela argumentação já levantada anteriormente, entende-se ser relevante a discussão sobre o processo de expansão urbana/segregação socioespacial/planejamento urbano, crendo ser tal análise especialmente expressiva para o entendimento da dinâmica da cidade e para a proposição e mobilização de recursos (materiais e humanos) que viabilizem ações envolvendo amplos segmentos sociais, capazes de garantir o acesso da população às políticas públicas. Destaca-se, ainda, a relevância da temática para o ensino de Serviço Social, particularmente

no que se refere ao estudo das contradições geradas pelas relações sociais capitalistas, particularmente no contexto atual com clara conotação de regressão dos direitos sociais, historicamente construídas pelas lutas empenhadas pela classe trabalhadora.

Enquanto trabalhadora do social, preocupada com o reconhecimento e fortalecimento dos canais de participação da sociedade, acredita-se que os resultados do estudo ora proposto podem apontar alguns caminhos que levem a uma maior responsabilização do poder político, bem como à ampliação de alianças entre os diversos setores da sociedade, no que se refere ao planejamento, execução e controle das políticas sociais, contribuindo para criar condições que levem o poder público a atuar em função dos interesses da classe trabalhadora.

A investigação do objeto de pesquisa se apoiou nos fundamentos teórico-metodológicos do materialismo histórico-dialético. Tomou como objeto de estudo a segregação socioespacial e o planejamento urbano com o objetivo de analisar como se processa e reproduz a segregação socioespacial na cidade de Picos e o papel de alcance do planejamento urbano no enfrentamento à desigualdade socioespacial resultante da dinâmica contraditória da hegemonia burguesa na organização da produção material da sociedade.

O método adotado foi o crítico-dialético, pois se buscou apreender o fenômeno em seu trajeto histórico e nas suas relações com outros fenômenos, de maneira a perceber seu processo de transformação, suas contradições e potencialidades (MARX; ENGELS, 2009). Para sua execução, procurou-se compreender a essência dos fenômenos que envolvem o tema proposto, considerando as relações sociais, bem como os determinantes e os modos pelos quais se organizam na sociedade e a explicam. O método crítico-dialético permitiu analisar os fenômenos estudados articulando e desvendando as relações entre singularidade, particularidade e totalidade, de tal modo que se chegue a um todo que é síntese de múltiplas determinações e supere o todo caótico de onde partiu a investigação, superando a imediatez e aparência fenomênica do real. Nesse sentido, a pesquisa ora proposta foi de natureza analítica (explicativa) e interpretativa, e com uma abordagem de caráter qualitativa.

Segundo Minayo (2010), a abordagem metodológica qualitativa permite descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis que incidem sobre o objeto de estudo, contribuir no processo de mudanças e possibilitar um maior nível de profundidade e entendimento das particularidades que envolvem o fenômeno em estudo na sua relação com a totalidade.

Na pesquisa qualitativa o foco da investigação se concentra no entendimento da processualidade dos fatos/situações investigados como fator preponderante na compreensão do produto resultante. Esse caminho metodológico que relaciona teoria, método, objeto de

estudo e realidade possibilita a operacionalização do trabalho científico, orientado nesta pesquisa pelo método dialético, o qual “torna-se a trajetória percorrida pelo sujeito (pesquisador) na busca de conhecer e perceber-se na construção desse conhecimento do objeto (fenômeno/fato investigado) que se constrói e (des)constrói nas interações entre o sujeito e o objeto” (DINIZ, 2008, p.22).

Esse caráter interativo da pesquisa exige que a perspectiva particular do/a pesquisador/a seja sistematicamente esclarecida por um máximo de informações pertinentes sobre seu objeto de estudo, permitindo-lhe ajustar constantemente seu plano de pesquisa e seu quadro de análise às suas observações empíricas (LAPERRIÈRE, 2008). Cabe salientar, ainda, que a escolha do objeto de estudo, bem como a investigação de suas referências teóricas não se deu de forma casual, mas decorre da experiência profissional e docente, e como salienta Bourguignon (2006, p. 02)

As questões motivadoras da investigação estão, portanto, relacionadas aos interesses do pesquisador e a contextos socialmente determinados. É fruto da inserção do pesquisador no real que, dada a sua complexidade, instiga a busca, o novo, a superação, o original, a possibilidade de recriação. Não é casual, portanto, a definição do objeto de pesquisa; é sempre a expressão de uma dada experiência pessoal e profissional.

Considerando a opção pelos fundamentos teórico-metodológicos do materialismo histórico-dialético o estudo se apoiou nas categorias marxistas – totalidade, contradição e mediação – visto que tanto a segregação socioespacial como a ação do Estado, através das políticas urbanas, insere-se numa totalidade em permanente movimento, sendo cindida por contradições históricas resultantes da luta entre classes sociais antagônicas.

A proposta de investigação que sustentou essa pesquisa teve três frentes: o levantamento bibliográfico, análise documental e pesquisa de campo. A revisão bibliográfica esteve presente em todas as etapas da investigação, uma vez que se reconhece que ela propicia a identificação das diversas visões e discursos existentes em torno das categorias tomadas para análise e postula um movimento incansável de apreensão dos objetivos, de observância das etapas, de leitura, de questionamentos e de interlocução crítica com o material bibliográfico, e que isso exige vigilância epistemológica. A análise documental e pesquisa de campo se deram em dois momentos específicos, que foram: um que antecede a seleção dos campos e dos sujeitos de pesquisa e outro que sucede a seleção.

Baseada nas contribuições de Spink e Lima (2000), a pesquisa documental foi realizada a partir da legislação e dos documentos normativos que orientam as ações do poder

público sobre a dinâmica urbana em Picos (PPA 2010-2013; Plano Diretor, Relatórios de Execução, outros documentos, etc.). Nesses documentos foram observadas as decisões e ações dirigidas aos diferentes espaços da cidade relacionada à infraestrutura (saneamento básico – abastecimento d’água e esgotamento sanitário), assim como os recursos previstos para a instalação dos equipamentos de uso coletivo nas áreas de saúde, educação e assistência social, bem como os recursos gastos nesses itens e sua capacidade de reduzir as desigualdades socioespaciais.

Na abordagem qualitativa, a pesquisa documental é um dos principais instrumentos de coleta de informações utilizadas pelas ciências sociais. “Por realizar alguns tipos de reconstrução, o documento escrito constitui, portanto, uma fonte preciosa para todo pesquisador nas Ciências Sociais” (CELLARD, 1997, p. 295). O autor acrescenta que a pesquisa documental de natureza qualitativa permite investigar a evolução dos indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, práticas, modalidades, etc. Ressalta, ainda, que é necessário um esforço crítico na seleção dos documentos de modo a avaliar sua credibilidade e representatividade, para conferir validade e solidez à investigação. É importante frisar que os documentos não são neutros, nem tampouco o interesse da pesquisadora em eleger este ou aquele registro, e que foi necessário o encadeamento de ligações entre a problemática da pesquisa e as diversas observações extraídas da documentação, o que possibilita formular explicações plausíveis, produzir interpretações coerentes e realizar a reconstrução dos aspectos de uma determinada realidade.

À luz de Oliveira (2000), o estudo da realidade foi feita através da pesquisa documental dos planos e programas propostos pelo Poder Público Municipal, bem como através da análise das políticas públicas de saneamento básico e de instalação de equipamentos e serviços coletivos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Desenvolveu-se, ainda, a pesquisa de campo através da realização de entrevistas com representantes das Entidades da sociedade que estabeleceram parcerias com o poder municipal, no município de Picos, no período 2010-2013.

A seleção dos sujeitos da pesquisa foi realizada por meio de uma amostragem não probabilística intencional, uma vez que as amostras não probabilísticas (intencionais) são feitas a partir da experiência do pesquisador no campo de pesquisa, tomando como base raciocínios instruídos por conhecimentos teóricos em relação ao objeto de estudo e a realidade analisada.

Foram sete os sujeitos da pesquisa, assim distribuídos: um representante do poder público municipal, dois representantes da Federação das Associações de Moradores e

Conselhos Comunitários do Piauí/Núcleo de Picos e quatro representantes das associações de moradores das áreas beneficiadas (Morada do Sol, Pantanal, Parque de Exposição e Paroquial) com ações públicas, buscando verificar a percepção destes sobre as desigualdades socioespaciais na cidade de Picos e sobre as ações do poder público municipal, a fim de avaliarem as ações propostas e realizadas, analisando seu alcance no enfrentamento as diversas problemáticas que se apresentam na cidade.

É válido ressaltar que, indiscutivelmente, o contato com distintos sujeitos e a realidade pesquisada ao longo dessa empreitada ocasionou algumas modificações, revisão de ideias, incorporação de novas visões e abandono de outras. Ademais, espera-se que as considerações finais – jamais por esgotamento das questões – possam suscitar novas percepções de forma a contribuir para a superação de problemas verificados e instigar novos sujeitos a empreenderem novas investigações acerca da realidade social pesquisada.

No trabalho de campo foram realizadas ainda entrevistas semiestruturadas com os sujeitos da pesquisa, com tópicos-guia (GASKELL, 2003). O uso da técnica de entrevista na abordagem qualitativa permite ao/a pesquisador/a obter esclarecimentos e acréscimos em pontos importantes com sondagens apropriadas e questionamentos específicos sobre as questões para as quais busca respostas. Ademais, as entrevistas constituem-se um espaço para a troca de conhecimentos e interação social entre pesquisadora e pesquisadas/os, resultando para ambos a produção de novos conhecimentos e sentidos para a explicação do mundo. A entrevista constitui-se, portanto, numa partilha dos saberes e sentidos atribuídos ao mundo, contribuindo para o alcance dos resultados propostos neste estudo. Para Triviños (1987) a entrevista semiestruturada, possibilita ao pesquisador um diálogo com os sujeitos da pesquisa, possibilitando aos mesmos a liberdade necessária para exporem suas visões e sentidos sobre a realidade que vivencia, enriquecendo a investigação proposta.

Outra técnica fundamental na coleta de dados foi a observação, a fim de se conseguir informações sob determinados aspectos da realidade, ajudando o pesquisador a identificar os aspectos centrais para o conhecimento crítico da realidade em estudo. A observação também obriga o pesquisador a ter um contato mais direto com a realidade. Nesse sentido, utilizou-se a observação assistemática, onde o pesquisador procura recolher e registrar os fatos da realidade sem a utilização de meios técnicos especiais, ou seja, sem planejamento ou controle. Geralmente este tipo de observação é empregado em estudos exploratórios sobre o campo a ser pesquisado.

Para a sistematização dos dados, utilizou-se o diário de campo. Tratou-se de registrar o convívio com os informantes e com o contexto pesquisado, representado pela fala dos

mesmos, e pelo registro que o pesquisador faz de situações observadas no próprio espaço pesquisado. Sua utilização sistemática permitirá que as informações registradas possam ser cruzadas com informações objetivas obtidas em entrevistas semiestruturadas, permitindo maior clareza nas reflexões do pesquisador (WHITAKER et al., 2002).

Tomando os dados coletados, analisou-se as informações, objetivando responder o foco da pesquisa: apreender como se configura a segregação socioespacial, seus determinantes e particularidades, no município e como vem se dando o planejamento urbano para enfrentamento dos processos segregatórios presentes na dinâmica urbana em Picos. Tal análise se deu a partir do referencial teórico e metodológico que teve como base fundamental a dialética crítica, no qual o objeto de estudo pode ser constantemente revisto. Escolheu-se o método dialético por possibilitar ao pesquisador trabalhar sempre considerando a contradição e o conflito; o devir; o movimento histórico; a totalidade e a unidade dos contrários; além de apreender, em todo o percurso de pesquisa, as dimensões filosófica, material/concreta e política que envolvem seu objeto de estudo (MARX; ENGELS, 2009).

À luz de Spink e Lima (2000), a análise e interpretação dos dados produzidos seguiram os seguintes procedimentos: estudo e organização dos documentos que continham informações sobre o planejamento urbano; transcrição das entrevistas individuais; leitura e sistematização do material transcrito e do anotado no diário de campo; e audição das gravações no intuito de capturar a dinâmica das atividades, identificando peculiaridades manifestas ou latentes, bem como os significados explícitos ou ocultos da comunicação.

O projeto de pesquisa, com prévio levantamento do universo de pesquisa, foi encaminhado para apreciação do Comitê de Ética da UFPI e foi aprovado na íntegra. A pesquisa foi desenvolvida de acordo com as normas em vigor definidas na Resolução 196 de 10 de outubro de 1996, na versão 2012, após ter sido submetida à revisão entre 12 de setembro a 10 de novembro de 2011 pelo Conselho Nacional de Saúde, Comissão Nacional de Ética e Pesquisa e a Resolução nº 466 de 12 de dezembro de 2012, que regulamentam e aprovam diretrizes e normas relacionadas a pesquisas envolvendo seres humanos.

A pesquisa seguiu o que diz respeito às resoluções acima citadas garantindo respeito aos participantes, permitindo que o mesmo fosse inteirado sobre os procedimentos do estudo através do ofício (Apêndice A) e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice D) que foram entregues aos participantes, sendo que uma cópia ficou com a pesquisadora. Foi assegurada a confidencialidade e a privacidade de informações que permitiam a identificação dos sujeitos, pois o material colhido foi de uso exclusivo da pesquisadora com a finalidade de fornecer subsídios para concretização da pesquisa, de artigos e periódicos que dela

originaram. Em momento algum o material foi divulgado ou comercializado, não realizado qualquer outro ato que possa trazer prejuízo ao participante. Após a aprovação, partiu-se para o contato com os sujeitos da pesquisa, selecionados na amostra do tipo intencional de acordo com a natureza da temática e do objeto de estudo, composta por elementos da população selecionados intencionalmente pelo investigador, por considerar que esses elementos possuíam características típicas ou representativas da população.

Em relação ao estudo empreendido cabe, ainda, destacar que a realização dessa pesquisa implicou em um processo de trabalho complexo que exigiu uma mediação permanente entre teoria, método e criatividade do pesquisador, no sentido de permitir a comparação dos processos concretos com os resultados identificados na realidade em estudo. Revelou-se um caminho de muitas descobertas que para serem apreendidas foram necessárias a superação dos muitos limites e dificuldades impostas no decorrer da pesquisa, dificuldades essas relacionadas: a complexidade do objeto de estudo; o diálogo com as muitas disciplinas científicas como a sociologia, a geografia, contabilidade, dentre outras. Somam-se a essas dificuldades os problemas iniciais para definir e apresentar a proposta da pesquisa, que demandou um tempo maior, implicando num menor tempo para empreender a coleta e análise dos dados. Cabe, no entanto, destacar que o trabalho empreendido permitiu a aproximação da pesquisadora com os fatos estudados, proporcionando descobertas diárias, quer por meio da coleta de informações diretamente no local, quer pela observação dos acontecimentos e da análise documental que, ao lançar mão de um olhar devidamente sensibilizado pela teoria, possibilitou um maior conhecimento sobre a temática em estudo.

Os resultados do processo de pesquisa foram organizados em 4 capítulos e suas seções. O primeiro capítulo intitulado de “Introdução” teve por objetivo apresentar o objeto da pesquisa, objetivos, questões norteadoras, metodologia utilizada e o método da exposição dos resultados.

O segundo capítulo intitulado “Urbanização e segregação socioespacial na cidade capitalista: o caso da cidade de Picos” teve por objetivo apresentar os determinantes da segregação socioespacial na contemporaneidade da sociedade capitalista, tanto nos centros metropolitanos como nas cidades pequenas e médias, com destaque para as singularidades e particularidades da cidade de Picos, mapeando suas expressões e relações com a totalidade da sociedade capitalista, no seu atual modelo de acumulação flexível, financeirizado e neoliberal.

O terceiro capítulo intitulado “Estado e planejamento urbano no enfrentamento à segregação socioespacial” teve por objetivo discutir conceitualmente o Estado capitalista e as especificidades do Estado brasileiro, situar o planejamento e política urbana como mecanismo

de administração dos conflitos da segregação socioespacial, seus alcances e limites considerando a natureza do Estado e a atual fase do capitalismo e da luta de classes.

No quarto capítulo denominado “O planejamento urbano na cidade de Picos e suas implicações no processo de segregação socioespacial” que teve por objetivo apresentar os resultados da pesquisa empírica, tanto da análise documental quanto das entrevistas semiestruturadas (com roteiro-guia Apêndices B e C) sendo subdividido em seções de acordo com o interesse do estudo: os instrumentos de planejamento da gestão pública da cidade – o Plano Diretor Participativo de Picos; Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA: a racionalidade pública para o enfrentamento das desigualdades sociais; Saneamento Básico e Equipamentos e Serviços de Uso Coletivos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social: uma análise do contraste entre planejamento e as necessidades da realidade local, com as seções Saneamento Básico e Equipamentos e Serviços de Uso Coletivo nas áreas de Saúde; Educação Assistência Social; e, por fim, para a sistematização da fala dos sujeitos a seção Planejamento urbano e participação popular: uma estratégia para afirmação dos interesses da população ou para permanência do “status quo”?.

Apresentam-se na seção final as conclusões que esse material permitiu extrair, as referências utilizadas e apêndices.

2 URBANIZAÇÃO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE CAPITALISTA: o caso da cidade de Picos

A discussão acerca da segregação socioespacial na sociedade capitalista é, antes de tudo, desafiadora pela complexidade histórica e teórica que o tema revela. Trazer essa discussão para a sociedade contemporânea buscando apreender as contradições que lhe são inerentes no processo de construção das cidades requer um empenho ainda maior diante das novas configurações em que se apresentam a dinâmica global do capital a partir da década de 1970 e suas inúmeras implicações na produção do espaço urbano, exigindo uma análise a partir de uma concepção sócio-histórica. Assim, esse capítulo discute os principais aportes teóricos que orientam a discussão sobre a urbanização e segregação socioespacial para, em seguida, discutir esses processos nas cidades médias e pequenas, particularizando, ao final, como se processam na cidade de Picos.

2.1 Aportes teóricos da urbanização e segregação socioespacial na sociedade capitalista

Sposito (2012), no seu estudo sobre o processo de urbanização na sociedade capitalista, evidencia que o surgimento das cidades é anterior à formação social capitalista quando já nos primeiros agrupamentos humanos é possível identificar as primeiras manifestações de interesse em se relacionar com algum lugar, apontando dois fatos que retratam esse interesse: a deferência com o lugar onde guardar seus mortos, preocupando-se em reservar-lhe um local de moradia e a sua relação com a caverna como local de proteção, acasalamento e guarda de instrumentos.

No entanto, para a autora será no período mesolítico que se estabelece a primeira condição necessária ao surgimento das cidades – o melhor suprimento de alimentos decorrente das práticas de domesticação dos animais e da reprodução de plantas comestíveis através do plantio de mudas. Assim, no período neolítico, os homens evoluem para a vida estável das aldeias, resultando em melhores condições para a fecundidade, a nutrição e para a proteção da família. As aldeias apresentam a primeira condição para a formação das cidades: a fixação do homem à terra, encerrando sua condição de nômade. No entanto, a aldeia como origem da cidade não trazia consigo uma característica básica que vai marcar a separação entre o rural e o urbano: a complexidade na produção dos bens necessários à vida, marcada pela divisão social do trabalho (SPOSITO, 2012).

Para Lefebvre (2001), a cidade também preexiste à industrialização, sendo uma das expressões da produção social que tem passado por transformações que estão diretamente

relacionadas com os modos de produção. No Ocidente, vê-se estruturar a primeira cidade, com sua função eminentemente política (a pólis) da Antiguidade Clássica (Grécia), que se apresenta como o centro do poder dos homens livres. Nesse modelo de cidade, a divisão social e espacial do trabalho já era clara – de um lado, sacerdotes, príncipes, chefes militares e escribas; de outro, artesãos, camponeses e escravos. É nesse terreno que floresce o comércio, atividade considerada por muitos séculos como indigna, sendo os comerciantes relegados a espaços separados da cidade. No entanto, por cumprir uma função cada vez mais essencial a vida das cidades, por supri-las com os produtos que não eram produzidos em âmbito local, paulatinamente o comércio favorece o acúmulo de riqueza e a superação da cidade política com a consolidação da atividade comercial, para assim dar espaço ao encontro de pessoas para realização das trocas, levando o mercado a assumir o local central. A consolidação da cidade comercial vai, paulatinamente, transferindo a riqueza oriunda da terra para a riqueza gerada pelo comércio, surgindo os primeiros bancos, fortalecendo, dessa forma, os comerciantes como classe hegemônica.

Ao discorrer sobre a cidade na Antiguidade, Sposito (2012) assinala algumas características que marcaram a organização social e a urbanização desse período:

- 1) especialização do trabalho, e conseqüente divisão social e territorial do trabalho, que se manifestou numa estrutura de classes cada vez mais complexa; 2) as cidades eram o espaço de dominação política, o lugar da elite e das instituições sociais que garantiam a passagem do excedente alimentar dos produtores que moravam no campo para as elites sociais urbanas; 3) houve um aumento crescente da capacidade de produção e de distribuição alimentares. Isto significou possibilidade de aumento do tamanho das cidades e de ampliação das áreas sob seu domínio, pelo desenvolvimento técnico alcançado com a disponibilidade da metalurgia, do arado e da roda, muito embora as fontes de energia não fossem muito além da braçal (apenas um pouco de aproveitamento do vento e da água como energia); 4) a escrita, tornou-se muito importante, tanto porque permitia o registro dos avanços técnicos, dos fatos históricos, mas sobretudo por ter sido um instrumento de manutenção do poder político, pois era limitada à elite ociosa, e fundamental para o registro de leis e para o uso religioso, bases de apoio para a dominação social que se exercia das cidades; 5) a organização interna do espaço urbano passou a refletir a estrutura social e política daquelas sociedades, pois o centro era o lugar das instituições sociais, do poder político e das elites ociosas, em volta do qual estavam os artesãos e nos arrabaldes os produtores agrícolas (SPOSITO, 2012, p. 23-24).

Neste sentido, a autora destaca o progressivo desenvolvimento da cidade na antiguidade, no que se refere à economia, à política e ao processo de urbanização que, no entanto, sofrerá um retrocesso na Idade Média com a crescente desarticulação da rede urbana

em virtude da inexistência de um poder político central e o conseqüente enfraquecimento das relações interurbanas, levando à diminuição de cidades e ao desaparecimento de outras. Nessas novas condições é que emerge o período feudal “com sua base econômica quase que exclusivamente agrícola” (SPOSITO, 2012, p. 27), onde a terra se torna a única fonte de subsistência e de riqueza, enfraquecendo o urbano como centro do poder econômico e político.

No entanto, as contradições existentes no interior do modo de produção feudal – contradições essas inerentes às relações sociais nos diversos períodos históricos que é a relação e desenvolvimento desigual entre forças produtivas e relações de produção, conduz ao esfacelamento de sua organização social favorecendo a reorganização das cidades agora sob um novo modo de produção – o capitalismo, cuja base de sustentação é o processo de industrialização, que implicará em profundas transformações sobre a prática social e a cidade de então, sendo “[...], há um século e meio, o motor das transformações da sociedade” (LEFEBVRE, 2001, p. 11).

À medida que se consolida a industrialização, a cidade capitalista assume características que a diferenciam da cidade política-comercial da Antiguidade, tendo como base a generalização de relações sociais pautadas no valor de troca, ou seja, o sentido passa a ser não mais para a satisfação do consumo. Segundo Lefebvre (2001), inicialmente a indústria não valorizou a cidade porque tinha seu foco na proximidade das fontes-de-energia e das matérias-primas; no entanto, progressivamente, a indústria vai se aproximando da cidade em virtude da abundância da mão-de-obra, dos capitais e do mercado. Neste sentido, a cidade vai se transformando em uma gigantesca empresa, cuja principal característica é a disseminação das relações de produção e da lógica produtivista capitalista (crescimento econômico); destroem-se as particularidades locais em favor de uma homogeneização que viabiliza a constituição de um mercado que favorece a intensificação do processo de urbanização e o caráter mais amplo e diversificado das cidades.

O processo de urbanização está indissolúvelmente ligado ao processo de aceleração da industrialização e ambos os processos atingem a qualidade de vida da população em vários aspectos. As cidades passam a se constituírem centros de atração, em parte devido à possibilidade de emprego e acesso a tecnologia e serviços sociais; produzem, também, um efeito atrativo na esfera da cultura, tanto no âmbito do processo de produção quanto no de consumo.

Lefebvre (1999), à luz do pensamento de Engels, mostra como no capitalismo a aglomeração da população nas cidades acompanha a concentração do capital, pois ali se

concentram os elementos necessários ao desenvolvimento da indústria “[...] as vias de comunicação (canais, estradas de ferro, estradas), os transportes de matérias-primas, as máquinas e técnicas, o mercado, a bolsa” (LEFEBVRE, 1999, p.41). Assim, na sociedade capitalista as cidades evidenciam com mais radicalidade as consequências desestruturadoras nas condições de vida da classe trabalhadora, desnudando a raiz da questão social: a riqueza e a pobreza justapostas. Ou seja, a pobreza não era mais decorrente de um quadro de escassez em virtude do baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas, mas, ao contrário, acentuava-se mesmo diante das possibilidades concretas de sua superação, expressas no desenvolvimento e transformações crescentes das forças produtivas, revelando a matriz da lógica capitalista:

Pela primeira vez na história registrada, *a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas*. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente dos seus membros que, além de não terem acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos até das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. Se nas formas de sociedade precedentes à sociedade capitalista a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais), agora ela se mostrava conectada a um quadro geral tendente a reduzir com força a situação de escassez. Numa palavra: a pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – o pauperismo – aparecia como *nova* precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão. Este pauperismo marca a emergência imediatamente visível da dimensão mais evidente da *moderna* barbárie, a barbárie capitalista (PAULO NETTO, 2010, p. 3).

O modo de produção capitalista desde os seus primórdios provoca uma subsunção do trabalho ao capital constituindo-se na gênese da questão social. Santos (2005) evidencia que desde a Primeira Revolução Industrial (que se estende até meados do século XIX) já se tornava evidente a pauperização da classe trabalhadora no berço da industrialização, na Inglaterra, e fora dela. Já entre as décadas de 30 e 50 do século XIX Engels, em sua análise sobre as condições de vida da classe trabalhadora, evidenciava “o brutal pauperismo das camadas trabalhadoras urbanas derivadas diretamente da produção capitalista” (ENGELS, 2010, p. 30). Nessas condições é que se desnuda a questão social, entendida como a relação de exploração de uma classe (capitalistas) sobre outra (trabalhadores), de onde Marx (2011), ao analisar o movimento do capital, extrai a lei geral da acumulação capitalista e suas consequências, que se expressa tanto no aumento gradativo da riqueza quanto da pobreza,

[...] E tem de ser assim num modo de produção em que o trabalhador existe para as necessidades de expansão dos valores existentes, em vez de a riqueza material existir para as necessidades de desenvolvimento do trabalhador. Na religião, o ser humano é dominado por criações de seu próprio cérebro; analogamente, na produção capitalista, ele é subjugado pelos produtos de suas próprias mãos (MARX, 2011, p. 724).

Nestes termos, Marx (2011) expõe o sentido primeiro da sociedade capitalista: a produção de bens para apropriação privada da riqueza (para poucos), em detrimento da garantia de condições de vida dignas para a grande maioria. Assim é que o surgimento das máquinas vai arrancando dos homens suas condições anteriores de vida, na medida em que uns poucos indivíduos vão se apropriando das vantagens que derivam desse processo, enquanto outros, a maioria, se vê subtraída dos meios necessários de subsistência e tem que vender sua força de trabalho.

Desse modo é que, em vista da necessidade crescente de acumulação, o modo de produção capitalista se utiliza nos seus primórdios, tanto da mão-de-obra masculina quanto da feminina e infantil, sendo todos submetidos a extenuantes jornadas de trabalho. A concentração e investimento nos meios de produção, com vistas a diminuir o tempo de produção e aumentar a produtividade do trabalho, além da criação dos parques industriais, levam a uma crescente aglomeração dos trabalhadores, de desempregados e excluídos nos arredores dessas áreas, bem como nos espaços de circulação e venda das mercadorias criadas pelas indústrias, tais como o centro comercial, bancário, de lazer e de outros serviços, resultando no fenômeno da urbanização.

Assim, pode-se dizer que o processo de urbanização tem sua expressão materializada na transformação da cidade como elemento central do modo de vida (material e subjetivo) da sociedade capitalista. Essa cidade vai se transformando e engendrando maior complexidade na sua organização a partir das transformações nas relações sociais entre os homens com vistas à garantia de sua capacidade de produção e reprodução social nos diversos contextos sócio-históricos. Polany (2000) em seu notável estudo sobre as implicações sociais de um sistema econômico particular (o capitalismo) revela como a Revolução Industrial do século XVIII provocou um progresso miraculoso nos instrumentos de produção, que, no entanto, se fez acompanhar de uma catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns.

A vida na cidade atinge atualmente a maioria da população mundial. O modo de vida urbana vem permanentemente sofrendo transformações e ocupando novos espaços não mais exclusivamente devido aos processos industriais, mas também à concentração dos serviços oferecidos, privados ou públicos. Assim, na cidade concentram-se os processos produtivos

mais lucrativos e a produção de bens e serviços, que também se centralizam em determinados espaços sociais urbanos, como no centro e áreas onde se localiza a população de melhor renda, expulsando a de menor poder aquisitivo desse circuito. Esses espaços são, em geral, melhor servidos de infraestrutura urbana e de serviços. Assim, no capitalismo

As cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança. Ou seja, a cidade não fornece apenas o lugar, o suporte ou o chão para essa reprodução social (MARICATO, 2013, p. 19).

Assim, a cidade mobiliza os homens pela promessa de melhoria de vida, acesso ao trabalho e serviços em gerais produzidos pelas classes sociais, os quais estão distribuídos de forma desigual no espaço urbano. Entre os aspectos mais emblemáticos dessa problemática, destaca-se o problema da moradia que favorece, por um lado, a construção de moradias distantes dos centros comerciais e da oferta de serviços públicos e privados (porque permitem à indústria da habitação comprar terrenos mais baratos e construir a baixo custo), contribuindo para a formação das periferias; e, por outro, aos que não tem acesso a essa política restam as ocupações, a formação de favelas em áreas de risco, a autoconstrução; dentre outras.

Por outro lado, Maricato (2013, p. 20) ressalta também que:

A cidade não é só lugar de reprodução da força de trabalho. Ela é um produto ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, como um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos.

Desse modo a cidade assume papel estratégico para o capital, uma vez que contribui decisivamente para o processo de acumulação ao impor uma relação orgânica entre produção e circulação que faz crescer sem precedentes no setor de serviços para realização da mais-valia, com a venda das mercadorias e redução do tempo de reprodução do capital. Nesse sentido, a complexidade das relações sociais presentes na sociedade contemporânea é bastante visível e decorre, sobretudo, da forma como o trabalho se organizou sob os imperativos dos interesses capitalistas. Para Mota (2008, p. 21), “as condições de vida e de trabalho do enorme contingente de pessoas que vivem à margem da produção e do usufruto da riqueza socialmente produzida são reveladoras de que a desigualdade social é inerente ao

desenvolvimento do capitalismo e das suas forças produtivas”. Assim, a autora, seguindo a perspectiva marxiana, ressalta que a produção da riqueza produzida pelos homens na sociedade capitalista resulta, concomitantemente, no empobrecimento dos que vivem do trabalho.

Se, por um lado, o modo de produção capitalista promove a modernização das condições de vida e a formação das cidades, por outro enfrenta limites na organização racional do espaço urbano: limites relacionados ao financiamento dos diferentes componentes da vida urbana; limites relativos à divisão social do trabalho no conjunto do território, e que está diretamente relacionado à concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam e transformam o espaço urbano; e também aqueles limites que dizem respeito à propriedade privada do solo urbano (LOJKINE, 1981, p. 153). Engels (2010), já no início dos seus estudos sobre a situação da classe operária inglesa, em meados do século XIX, deixou evidente as condições de exploração e expropriação a que esta classe estava submetida ao afirmar que “a situação da classe operária é a base real e o ponto de partida de todos os movimentos sociais do nosso tempo porque ela é, simultaneamente, a expressão máxima e a mais visível manifestação de nossa miséria social” (ENGELS, 2010, p. 41).

Assim, para o capital a cidade tem seus espaços, permanentemente, incorporados à dinâmica espacial da acumulação decorrente das relações sociais entre as classes sociais, se constituindo, portanto, em elemento central para a reprodução da riqueza através do trabalho. Neste processo, a classe que vive do trabalho não dispôs das condições necessárias para também se apropriar da riqueza que ajudara a construir. Nesta perspectiva, a cidade pode ser entendida como o produto das relações sociais que marcam o capitalismo, onde a atuação dos diferentes sujeitos (públicos e privados) se inter cruzam e se polarizam gerando o fenômeno da segregação socioespacial.

Para Lefebvre (1999), a cidade consolida as relações sociais de produção, oferecendo as bases necessárias para o seu desenvolvimento. Assim, a cidade vem desde a Revolução Industrial desempenhando papel central na dinâmica societal capitalista. Isso porque a cidade se transforma em conformidade com o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

A análise da cidade capitalista adotada nesta pesquisa toma como base o exame das "relações entre forças produtivas e acumulação do capital" (LOJKINE, 1981, p. 145), mediada pela categoria – condições gerais de produção capitalista (LOJKINE, 1981, p. 144-174)¹ –

¹ Lojkine (1981) amplia o conceito de condições gerais de produção capitalista, incluindo, além dos meios de circulação material (meios de comunicação e transporte), os meios de reprodução da força de trabalho (equipamentos e serviços coletivos, os "meios de consumo coletivos"). Diz ele: “Contudo, essa limitação do

concebida por Marx “para definir a relação entre o processo imediato de produção, a unidade de produção, por um lado, e, por outro, o processo global de produção e de circulação do capital” (LOJKINE, 1981, p. 145), e as relações sociais que decorrem desse fenômeno, marcadas pela desigualdade, no acesso aos bens e serviços e na distribuição no espaço urbano.

É partindo dessa perspectiva que se entende que as diversas problemáticas urbanas precisam ser pensadas a partir das relações que se estabelecem entre o espaço da produção e os espaços de circulação, distribuição, troca e consumo. Assim, para o entendimento da cidade capitalista faz-se necessário entendê-la, de um lado, como um modo de aglomeração próprio do conjunto dos meios de reprodução do capital tornando a cidade parte integrante do complexo das forças produtivas; e, de outro, como favorecedora da crescente concentração dos equipamentos e serviços coletivos, que garantem os meios necessários à reprodução da força de trabalho, contribuindo para a criação de um novo modo de vida, onde novas necessidades sociais são permanentemente criadas.

Desse modo, para Lojkine (1981, p. 137) a cidade vai expressar

“[...] a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades”, não sendo o urbano um processo autônomo; ao contrário, encontra-se associado à tendência do capital de “aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais da produção”.

Sendo que a urbanização nela se encontra integrada, enquanto parte do complexo das forças produtivas². Nessas condições e determinações da ordem capitalista, a urbanização promove a segregação³, dentre elas, a socioespacial⁴.

No dizer de Lojkine (1981, p.167) a segregação pode ser distinguida em três tipos principais:

alcance do conceito parece-nos hoje discutível por causa do aparecimento de fatores também importantes que são outras tantas condições necessárias à reprodução global das formações capitalistas desenvolvidas. Trata-se, de um lado, dos meios de consumos coletivos que se vêm juntar aos meios de circulação material; de outro, da concentração espacial dos meios de produção e de reprodução das formações sociais capitalistas” (LOJKINE, 1981, p. 145).

² Lojkine trabalha a categoria forças produtivas em: *Revolução Informacional*. São Paulo, Martins Fontes, 1995, p. 51-59.

³ Esse conceito foi trabalhado, inicialmente, pela Escola de Chicago nos seus estudos pioneiros sobre o desenvolvimento das cidades, para designar os espaços ocupados por uma população formada majoritariamente por imigrantes, conservando sua língua, costumes, etc (VASCONCELOS; CORRÊA; PINTAUDI, 2013).

⁴ Aqui entendida como resultante “das relações sociais capitalistas, ao produzir um acesso desigual aos meios de produção, circulação e troca da riqueza social; os poucos que detêm esses meios apropriam-se do valor agregado pelo trabalho de outros; conseqüentemente, é também desigual o acesso aos equipamentos e serviços coletivos, com base no direito “natural” e “inalienável” da propriedade privada” (RAMOS, 2002, p. 138).

- 1) Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia [...].
- 2) Uma separação crescente entre as zonas e moradia reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular.
- 3) Um esfacelamento generalizado das “funções urbanas”, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas [...].

Nesta perspectiva, o autor chama atenção para a necessidade de não apenas justapor esses tipos de segregação, mas que ao admitir que a segregação urbana é determinada pelas condições materiais de produção, lembra que se faz necessário reconhecer que há uma hierarquização dessas formas de segregação que estão diretamente ligadas à contradição social entre o uso monopolista e não monopolista do solo urbano. Neste sentido, um elemento central que contribui como fator preponderante para a desestruturação do processo de urbanização é a renda fundiária que é determinante na elevação do preço do solo e na produção da segregação urbana.

Lojkine (1981) mostra em seus estudos que Marx reduziu o valor de uso do solo a apenas duas funções: como instrumento de produção e como instrumento de suporte passivo dos meios de produção, de circulação e de consumo. No entanto, o autor aponta um terceiro valor do uso do solo, que é a crescente importância que o mesmo assume para a socialização das condições gerais da produção, ou seja, chama atenção para a capacidade que o solo tem “[...] de aglomerar, logo, de combinar socialmente meios de produção e de reprodução de uma formação social” (LOJKINE, 1981, p.164).

Assim, os proprietários fundiários urbanos desempenham uma função central no processo de fragmentação do valor do uso do solo, tornando-se um obstáculo para o desenvolvimento das forças produtivas sociais. A partir dessa perspectiva, Lojkine (1981, p. 165) afirma que o capitalismo monopolista vai ter como um de seus desdobramentos a “apropriação progressiva e contraditória da renda fundiária pelos grandes grupos monopolistas”, marcado pela fusão do capital financeiro com a renda fundiária, superando a fase inicial do capitalismo industrial onde a renda fundiária era marcadamente fragmentada entre pequenos incorporadores independentes.

Nessa perspectiva, a renda fundiária irá marcar profundamente o crescimento urbano, pois os preços imobiliários passaram a se constituir o principal mecanismo de distribuição da população no território urbano, o que tem significado o reforço da desigualdade social no espaço urbano, cuja manifestação espacial se expressa no fenômeno da segregação socioespacial. A segregação socioespacial, portanto, expressa a valorização de certos espaços, apropriados pelos empreendedores capitalistas, em detrimento de outros, que ainda sem

valorização, são ocupados pelas frações da classe trabalhadora, tornando a cidade o grande centro articulador da acumulação do capital.

O mercado imobiliário está diretamente ligado ao mercado de terras e ao uso do solo urbano disputando nichos de interesse do capital nos diferentes tipos de imóveis – residenciais (de luxo e popular), comerciais, terrenos – tensionando a disputa pelo solo urbano. Nesse embate, o Estado contribui com a especulação imobiliária ao dotar de infraestrutura áreas atrativas para os promotores imobiliários, elevando o custo do preço da terra urbana. Nesse sentido, na lógica de produção do espaço urbano, os incorporadores imobiliários estão sempre ávidos por novas áreas que lhes assegurem retorno financeiro (LOJKINE, 1981).

A intensificação da disputa pelo mercado de terras e dos conflitos fundiários urbanos decorrentes do jogo de poder entre os diversos sujeitos que operam a produção do espaço urbano tem rebatido mais fortemente nos segmentos mais vulnerabilizados da população que não têm conseguido criar estratégias coletivas para fazer valer seu direito à cidade.

Para Caldeira (2000), a segregação socioespacial é uma característica elementar da cidade e evidencia os padrões de diferenciação social e de separação que organizam o espaço urbano. Esses padrões variam cultural e historicamente, revelando os princípios que norteiam a organização da vida pública, indicando a forma como os diferentes grupos sociais se relacionam no espaço da cidade.

A autora ao tratar das contradições do espaço urbano afirma que é preciso entender que o mesmo é permeado por “[...] desigualdades sociais e segregação espacial, e seus espaços são apropriados de maneiras bastante diferentes por diversos grupos, dependendo de sua posição social e poder [...]” (CALDEIRA, 2000, p. 303). Ressalta, ainda que, nas cidades contemporâneas, os processos de mudança social têm gerado novas formas de segregação socioespacial que requerem novos modos de enfrentamento pelo Estado e sociedade, que hoje se reconfigura e se expressa na violência urbana, no surgimento dos lugares autosegregados, como ressalta Caldeira (2000), no isolamento social dos pobres, dentre outros. Essas questões repõem a questão do seu enfrentamento pelo Estado no que se refere às políticas urbanas.

Por outro lado, a segregação socioespacial pode ser também visualizada pelo preço do solo urbano, diferenciado conforme sua localização, bem como pelas desigualdades no acesso aos equipamentos públicos de lazer ou administrativos (parques ou áreas verdes, praças, hospitais, escolas, creches, etc.) e aos serviços públicos e privados e de uma forma geral na distribuição desigual dos equipamentos e serviços urbanos.

Em relação aos equipamentos e serviços coletivos Lojkin (1981) destaca que o Estado, via políticas urbanas, contribui decisivamente para a exacerbação das contradições inerentes ao Modo de Produção Capitalista (MPC), vez que

[...] longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital (LOJKINE, 1981, p. 171).

Para o autor essa contradição é reforçada no estágio monopolista quando o Estado intensifica a utilização de instrumentos jurídicos, ideológicos e financeiros para favorecer os interesses da fração monopolista do capital.

Lojkin (1981) adota a concepção de que os equipamentos e serviços coletivos constituem uma das condições gerais de produção, evidenciando que o Estado não é

[...] um organismo exterior às relações de produção, mas, bem ao contrário, como um dos momentos, uma das manifestações da contradição fundamental entre a socialização do processo de trabalho e a apropriação privada dos meios de produção e do produto do trabalho [...] (LOJKINE, 1981, p. 85).

Ramos (2002, p.136), compartilhando da concepção de Lojkin (1981), destaca que a concepção dos equipamentos e serviços coletivos como um dos elementos que compõem as condições gerais de produção permite entender uma dupla característica da cidade capitalista: favorece a concentração crescente dos equipamentos e serviços coletivos, contribuindo para a constituição de um novo modo de vida, caracteristicamente urbano; a concentração dos meios de reprodução do capital e da força-de-trabalho produz, por seu turno, “efeitos úteis de aglomeração”, que se constitui um fator de favorecimento à acumulação e desenvolvimento do capital.

Particularmente, em relação à segunda característica, favorece efeitos contraditórios, pois conduz as camadas dos segmentos populares das áreas menos valorizadas, que não vão dispor dos equipamentos e serviços coletivos necessários para uma vida em condições dignas. As cidades, portanto, em função das transformações na contemporaneidade, especialmente, em relação ao processo de reestruturação produtiva a partir das décadas de 1980 e 1990, estão num processo de crise social decorrente da crise estrutural do capital que busca imprimir um novo padrão de desenvolvimento. Essa crise se particulariza diferentemente nos países e regiões, de acordo com sua inserção na estrutura do capitalismo mundial.

Nessa discussão, Icasuriaga (2002) destaca que os equipamentos e serviços coletivos, desde o início do período monopolista e, especialmente, aqueles destinados a assegurar a reprodução da força-de-trabalho, se representaram, por um lado, conquistas sociais importantes da classe trabalhadora, por outro, representaram a capacidade de aumento do grau de acumulação do capital necessário à estabilização da queda da taxa de lucro. Nessa perspectiva, essas relações conflituosas fazem parte do processo de concessão e conquista entre classes e frações de classes e expressam tanto as conquistas resultantes das lutas empenhadas pela classe trabalhadora como o grau de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção.

No Brasil o desenvolvimento do capitalismo tem marcas próprias, diferentes daquelas dos países de capitalismo central. Pensar o desenvolvimento da sociedade brasileira requer, necessariamente, ter presente que o Brasil foi o país onde, na era moderna, ocorreu o mais prolongado processo de escravidão, de índios e negros, moldando uma sociedade com estruturas rígidas e autoritárias e desenhando a formação de um Estado com interesses situados numa metrópole externa (MEDEIROS, 1996). A formação da sociedade capitalista rompe com essa lógica, mas a reatualiza numa posição de subordinação do país na divisão internacional do trabalho, com um capitalismo dependente.

Assim, diferentemente dos países capitalistas centrais, o processo de industrialização do país, se deu de forma tardia e foi induzido e realizado, em grande parte, pelo Estado, que através da utilização de diversos mecanismos favoreceu a iniciativa privada com vistas a assegurar o processo de desenvolvimento da indústria no país. Esse modelo vai levar a uma permanente exclusão, de uma parte considerável da classe trabalhadora do usufruto da riqueza produzida, considerando a ampla mobilização da força de trabalho, mas a baixa capacidade desse mercado de incluir a todos no mercado formal de trabalho, deixando um grande contingente nas margens do trabalho informal. Considerando ainda a baixa socialização dos custos da reprodução dos trabalhadores e de suas famílias – ou seja, da força de trabalho ativa, inativa, na reserva/sobrantes e excluídas – pelo Estado⁵.

A indução do processo de industrialização pelo Estado promoveu e difundiu uma ideologia de ascensão social que favoreceu a formação e o crescimento da classe trabalhadora urbana em busca de melhores condições de vida, atraindo a população rural para os centros urbanos, que, no entanto, não conseguiu ser incluída devido as características excludentes,

⁵ Por muito tempo o sistema de proteção social brasileiro foi meritocrático-particularista, marcado pela cidadania regulada, ou seja, para os que estavam inseridos no mercado formal de trabalho, acentuando e reproduzindo as desigualdades sociais.

ainda mais acentuada, do sistema capitalista periférico, gerando um imenso submundo da informalidade e do êxodo rural. O processo de crescimento acelerado desde os anos 1950 e dos anos 1970 gerou o fenômeno da urbanização desordenada pela falta de investimentos, em especial, nos espaços periféricos das cidades, alvo de ocupações desordenadas, de formação de favelas ou de bairros populares sem a necessária infraestrutura para abrigar essa população.

Os anos de 1980 vai se caracterizar por altas taxas de inflação, baixo crescimento da economia e crise do Estado desenvolvimentista. Essa realidade já sinalizava a crise mundial em evidência apresentando uma taxa de crescimento médio do PIB de apenas 3%, em contraste com os anos de 1970, quando a economia brasileira apresentava um crescimento médio de 8,8% (POCHMANN, 2001).

No contexto mundial a crise capitalista e as saídas da crise apontavam para um cenário regressivo com avanço de reformas neoliberais, imposta aos países periféricos, com o ajuste estrutural a ordem globalizada, pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI nos empréstimos e renegociação das dívidas. O Brasil, em função da conjuntura de redemocratização não adere nessa fase, ao contrário, afirma na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) um Estado Democrático de Direitos e agente de desenvolvimento econômico e social. Todavia, nos anos 1990 avança a adesão a essa nova realidade mundial.

A década de 1990 evidencia o processo de diminuição da participação do Estado brasileiro na economia, inspirado pelos governos conservadores da Inglaterra, com Margaret Thatcher (1979), e dos Estados Unidos, com Ronald Reagan (1980), que com a crise do modelo econômico do pós-guerra viu avançar uma longa e profunda recessão, minando as conquistas alcançadas nos trinta anos de crescimento econômico e de desenvolvimento do Estado Social no capitalismo. A receita para tal crise era, na perspectiva neoliberal, manter um Estado forte para fazer frente ao poder dos sindicatos e, ao mesmo tempo, diminuir os gastos sociais e as intervenções econômicas, em busca da estabilização monetária.

Por sua vez essa realidade brutal tem instigado movimentos de contestação política. Rolnik (2013), ao discutir os movimentos que vem ocorrendo em diversos países e no Brasil, nas manifestações de rua em maio/2013, evidencia que “[...] os modelos de desenvolvimentos e de fazer política estão em questão” (ROLNIK, 2013, p. 12). Assim, a sociedade dá sinais de que reage, se articula e pressiona o Estado.

Villaça (1998) se detém na análise da segregação decorrente da estrutura das classes sociais. Nestes termos define a segregação como

[...] um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole [...] referindo-se à concentração de uma classe no espaço urbano, a segregação não impede a presença nem o crescimento de outras classes no mesmo espaço. Não existe presença exclusiva das camadas de mais alta renda em nenhuma região legal de nenhuma metrópole brasileira (embora haja presença exclusiva de camadas de baixa renda em grandes regiões urbanas [...]) (VILLAÇA, 1998, p. 142).

Assim, também para Villaça (1998), a segregação é fruto das relações sociais desiguais entre as diferentes classes sociais nas sociedades capitalistas. A partir dessa perspectiva, como Caldeira (2000), discute o processo histórico da segregação em São Paulo fazendo uma articulação com as relações sociais estabelecidas entre as classes, enfatizando as relações sociais como produtoras e reprodutoras dos deslocamentos sobre o espaço e as valorizações e desvalorizações de certas áreas. Analisando as principais tendências relativas à atividade imobiliária em São Paulo, Cardoso e Maia (2007, p. 129) apontam a dependência do setor imobiliário em relação a uma política de financiamentos subsidiados, a fim de minimizar os efeitos lesivos da atividade imobiliária na produção do solo urbano.

A crescente aglomeração da população urbana, como resultado do modo particular de desenvolvimento da sociedade capitalista, no que se refere à produção do espaço urbano desencadeia dois movimentos contraditórios: de um lado, a produção de espaços urbanos supervalorizados, resultante dos efeitos úteis da aglomeração dos meios de reprodução do capital e da força de trabalho, atraindo investimento do capital privado, particularmente no que se refere à construção de residências luxuosas para as camadas de alto poder aquisitivo; de outro, a produção de espaços menos valorizados, para onde se deslocam as camadas de menor poder aquisitivo e onde os investimentos públicos e privados não respondem às necessidades dessas populações, especialmente no que refere aos investimentos de infraestrutura urbana e de serviços de consumo coletivo, gerando o fenômeno da segregação socioespacial.

Os muitos limites nas condições de reprodução social na conjuntura atual imprimem novas formas nas configurações dos processos segregatórios, especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990, com as modificações propostas pela reestruturação produtiva, a financeirização e a globalização com domínios do mercado global pelos setores monopolistas, com vistas a recuperar o ciclo expansivo do capital em favor das elites, excluindo ainda mais, inclusive parte de setores que antes estavam incluídos no mundo de trabalho formal, gerando desemprego e precarização das formas e dos contratos de trabalho, agudizando as desigualdades sociais e desmontando a proteção social conquistada.

O contexto atual expressa um processo de agudização da segregação socioespacial que se manifesta em nível da precariedade das condições de habitação, de acesso aos equipamentos e serviços coletivos e, ainda, dos meios de transporte domicílio-trabalho de parcela significativa da população e, especialmente, das condições de trabalho e de moradia, especialmente nos espaços onde se concentram a população de baixa renda. Essas condições se desdobram nas manifestações de insegurança e violência, na baixa qualidade e difícil acesso aos serviços sociais, na precarização das relações no mundo do trabalho, potencializando áreas de conflitos no espaço urbano e, conseqüentemente, o agravamento das desigualdades sociais.

Vainer (2013, p. 39) afirma que a cidade neoliberal

[...] aprofundou e agudizou os conhecidos problemas que nossas cidades herdaram de quarenta anos de desenvolvimentismo excludente: favelização, informalidade, serviços precários ou inexistentes, desigualdades profundas, degradação ambiental, violência urbana, congestionamento e custos crescentes de um transporte público precário e espaços urbanos segregados [...].

Todas as questões acima problematizadas sinalizam a relação entre urbanização e segregação socioespacial, cujas mudanças decorrentes vão impactar diretamente nas dinâmicas, formas e relações sociais presentes nas cidades contemporâneas sob a orientação da lógica do desenvolvimento capitalista, com repercussão nos variados aspectos da vida da população – espaciais, sociais, políticos, econômicos.

2.2 Segregação socioespacial nas cidades médias e pequenas

A discussão sobre a adjetivação das cidades como médias ou pequenas implicam diferentes perspectivas conceituais e remetem à escala de grandeza relacionada aos estudos nas Ciências Sociais, especialmente, na Geografia Urbana, conforme aponta Maia (2010) no seu estudo cidades médias e pequenas do Nordeste brasileiro. Para a autora, nos estudos que priorizam os sistemas hierárquicos das cidades o contingente populacional é tomado como base para a classificação em cidades pequenas, médias ou grandes, sendo então definidas cidades pequenas aquelas com população até 100 mil habitantes, cidades médias aquelas com população de até 500 mil habitantes e grandes aquelas com população acima de 500 mil habitantes.

Silva (2010), no seu estudo sobre cidades médias e pequenas, atribui a Walter Christaller, em 1966, com sua Teoria das Localidades Centrais, a contribuição mais relevante para a teoria e aplicação urbano-regional na Geografia, dada a sua relevância para a organização hierárquica e em redes dos serviços de saúde proposta pela Organização Mundial de Saúde – OMS, Organização Panamericana de Saúde – OPAS e pelo Sistema Único de Saúde – SUS (Brasil), que busca explicar a localização dos serviços nas cidades e, assim, contribuir para a criação de uma teoria de localização dos negócios e instituições urbanas. Para Christaller, a principal característica de uma cidade é constituir-se o lugar central de uma região, podendo assumir diversas dimensões. O autor destaca os três princípios derivados da Teoria das Localidades Centrais

Princípio de mercado: no sistema de localidades centrais, todos os bens e serviços destinados a toda a região são oferecidos por um número mínimo de localidades centrais. Na conclusão, ele é apresentado como o mais importante.

Princípio da circulação: é o de satisfazer todas as demandas possíveis de transporte com um custo mínimo, o que afeta o estabelecimento e a operação das rotas de transporte.

Princípio administrativo: é o da organização institucional hierarquizada, de natureza política e administrativa, em seu rebatimento espacial, priorizando lugares e áreas (SILVA, 2010, p. 95).

Em vista desses princípios, para a Teoria das Localidades Centrais, é impossível que as localidades centrais ofereçam igualmente todos os bens e serviços demandados pelas populações, decorrendo daí uma hierarquização no oferecimento diferenciado de bens e serviços, fruto da interação espacial, intra e interurbana, entre consumidores e provedores das demandas postas em grandes, médios e pequenos centros (SILVA, 2010).

Assim, Silva (2010, p. 99) destaca a relevância das ideias de Christaller nos estudos da Geografia, vez que contribuíram para o surgimento de um problema fundamental: “[...] o da adequação das estruturas espaciais às necessidades do desenvolvimento econômico-social, o que coloca em evidência o planejamento regional [...]”.

Finalizando seu estudo, Silva (2010) aponta que enquanto os geógrafos, mais especificamente os do IBGE, continuam vinculados à Teoria das Localidades Centrais, os pesquisadores vinculados à academia utilizam outras abordagens, especialmente as atreladas às questões de estruturação-reestruturação produtiva. Apesar dessa polarização, o autor chama a atenção para a possibilidade de combinação dessas abordagens, considerando, sobretudo, as novas tecnologias e suas repercussões nos processos produtivos e nos setores de bens e consumo de serviços.

A partir da década de 1990, a diversidade das cidades no território brasileiro leva os estudiosos da Geografia e de outras ciências humanas e sociais a desenvolverem pesquisas sobre a dinâmica das cidades médias e pequenas em vista de alguns questionamentos: até que ponto as teorias e as metodologias utilizadas nos estudos das metrópoles cabem na análise das médias e pequenas cidades, ou mesmo das cidades não metropolitanas? O estudo das cidades médias e pequenas merece uma discussão particular sem, no entanto, perder de vista a noção de totalidade do fenômeno urbano, portanto, uma análise que articule totalidade, particularidade e singularidade. Que particularidades e singularidades a dinâmica das cidades médias e pequenas expressam?

Nessa perspectiva a discussão e análise sobre as particularidades e singularidades das cidades médias e pequenas, mesmo considerando os limites que muitos teóricos colocam para essa nomenclatura, estão diretamente vinculadas às transformações e impactos da modernização tecnológica no mundo, com seus impactos sobre o trabalho, a cultura e a política, reconfigurando permanentemente as relações sociais entre os homens.

Assim, o entendimento sobre a cidade deve expressar não só a discussão sobre o espaço geográfico, mas sobre o lugar de existência das pessoas, sendo, portanto, resultante das relações sociais de produção que os homens estabelecem com a natureza e entre si, na busca das condições materiais de existência e que são determinantes nas suas visões de mundo, nos seus posicionamentos políticos, culturais e ideológicos. Portanto, o estudo das cidades médias e pequenas diz respeito a um amplo contexto da organização do espaço de um país, de uma região, especialmente no Brasil com suas dimensões continentais.

Moreira Júnior (2011), em seu estudo sobre a segregação urbana em cidades pequenas, informa que

Atualmente mais de 50% da população mundial vive em áreas urbanas. Assistimos à proliferação, de forma rápida e intensa, do fato urbano pelo mundo afora. No caso brasileiro, a urbanização deu um salto considerável na última metade do século passado, com o aumento do número e do tamanho das cidades. Juntamente com o que podemos chamar de revolução urbana brasileira ocorreu também uma revolução demográfica. A população urbana brasileira atingiu a taxa de 81,25% do total (IBGE, 2000), cuja maior característica foi o aumento do processo de metropolização. Contudo, o cenário urbano nacional é marcado pelo grande número de cidades de pequeno porte, tanto no que diz respeito à sua dimensão populacional quanto em seu tamanho físico-territorial (MOREIRA JÚNIOR, 2011, p.134).

Essa realidade retratada no estudo acima é bastante evidente no estado do Piauí, onde 87,94% dos municípios possuem população abaixo de 20.000 habitantes, apenas 1,34% tem

população superior a 50.000 habitantes e apenas 0,89% tem população superior a 100.000 habitantes (Tabela 1). Assim, pode-se afirmar que as cidades pequenas são bastante presentes no território brasileiro, especialmente na região Nordeste. Segundo Soares e Melo (2010, p. 236), “o Brasil possui grande número de pequenas cidades localizadas em todas as regiões do país. Conforme dados do ano de 2000, cerca de 83% dos 5.507 municípios existentes tinham como sede municipal núcleos cuja população era inferior a 20 mil habitantes”.

Tabela 1 – Piauí. Distribuição populacional dos municípios. 2015.

População	Municípios/Nº Absoluto	%
>100.000 habitantes	02	0,89
> 50.000 habitantes	03	1,34
>20.000 habitantes	22	9,82
>10.000 habitantes	36	16,07
>5.000 habitantes	80	35,71
Até 5.000 habitantes	81	36,17
Total	224	100,00

Fonte: IBGE, 2013.

Os estudos sobre as cidades pequenas (BACELAR, 2016; MAIA, 2010; MOREIRA JÚNIOR, 2011), apontam algumas características comuns aos pequenos núcleos urbanos: base produtiva vinculada, predominantemente, às atividades agrícolas e pecuárias; um setor de emprego que mantém quase total dependência do poder público, sendo as prefeituras as maiores empregadoras; receita tributária insignificante; dependência orçamentária dos repasses da União, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e do Estado, via Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), constituindo-se as principais fontes de receita; relações de sociabilidade mais próximas entre a população e, conseqüentemente, com os agentes públicos locais, reforçando os laços de subserviência e paternalismo, característicos do Brasil agrário; um maior número de pessoas comunga os espaços públicos – a igreja, a praça, o centro, o mercado, etc.

Soares e Melo (2010), em seu estudo sobre cidades médias e pequenas, definem alguns parâmetros qualitativos que devem ser levados em conta para a discussão sobre a cidade pequena brasileira, bem como da complexa expansão do fenômeno urbano, no contexto contemporâneo, a saber:

- a) A inserção no mundo da globalização

A probabilidade de integração da pequena cidade na globalização existe, ainda que de forma desigual no que diz respeito à distribuição social e territorial das inovações tecnológicas e das riquezas. No estudo de pequenas cidades observa-se que a população já tem acesso aos novos modos de consumo, através do uso de lan houses e da compra on-line, entre outros. Entretanto, ainda apresentam um baixo índice de desenvolvimento tecnológico.

b) A relação entre o poder público local e a população

[...] Relações entre a população e os agentes políticos marcadas pela dependência, assistencialismo, demandas e atenção pessoais (questões são tratadas no âmbito da pessoalidade) são uma das características fundamentais da política na pequena cidade brasileira.

c) A relação com a natureza

Nas pequenas cidades, o contato dos moradores com a natureza é intenso, pois ela é um meio de sobrevivência, seja como atividade produtiva, através dos alimentos produzidos para sua comercialização e consumo, seja como lazer ou prática turística, através das cachoeiras e matas [...].

d) O entorno rural e as ruralidades

As pequenas cidades têm forte ligação com seus entornos rurais e, em certos aspectos, desempenham papel semelhante ao do espaço rural.

O rural pode ser entendido como uma representação social que está presente na pequena cidade através dos hábitos, costumes, valores e tradições dos moradores [...]

e) A dependência do sistema urbano regional

A maioria das pequenas cidades apresenta um processo de urbanização frágil, consequência, sobretudo, da concentração das atividades econômicas e da oferta de serviços nos grandes e médios centros urbanos e, particularmente, da insuficiente rede de comunicação/informação entre aglomerações de todos os tamanhos.

f) O envelhecimento e a involução populacional

A perda ou estagnação populacional é uma das características que os municípios com menos de 20 mil habitantes apresentaram nos dois últimos estudos do IBGE — censo de 2000 e a contagem populacional de 2007. Dos 2.616 municípios com menos de 10 mil habitantes, 964 ou 36,85% apresentaram perda populacional. É necessário ressaltar que não só perderam população, como também a migração apresenta-se cada vez mais seletiva em termos de sexo e faixa etária.

g) Aspectos de sociabilidade na pequena cidade

As pequenas cidades apresentam situações em que a sociabilidade está muito condicionada à pessoalização porque os indivíduos vivem em um ambiente social com um alto grau de proximidade com seus contatos e, muitas vezes, tomam conhecimento do mundo à sua volta a partir de relações essencialmente interpessoais [...]. As festas, as rezas, o lazer, as estórias, as conversas são compartilhados com todos (SOARES; MELO, 2010, p. 241-243).

Conforme pontuam as autoras acima citadas, a discussão sobre a cidade pequena no contexto contemporâneo requer reconhecê-la diversa, bem como entendê-la como elemento básico de ligação com o grande mercado capitalista de consumo dos bens industriais disponibilizados nos centros mais avançados, aos quais estão diretamente vinculadas.

Especificamente sobre as cidades médias e pequenas do Nordeste brasileiro, Maia (2010) destaca a existência de vários núcleos considerados a partir do tamanho demográfico:

com população abaixo de 1.000 habitantes (88), de 1.000 a 5.000 habitantes (716), de 5.001 a 20.000 habitantes (748), de 20.001 a 50.000 habitantes (156), de 50.001 a 100.000 habitantes (38) e de 100.001 a 500.000 habitantes (31). A autora destaca que há uma predominância do núcleo de cidades com até 20.000 habitantes, que se caracterizam

Destarte as particularidades econômicas pontuais, percebe-se uma similaridade entre as denominadas cidades pequenas do Nordeste, em especial a forte relação campo–cidade, que se revela na economia municipal, em que a agricultura e a pecuária aparecem como os principais componentes econômicos, assim como a incipiente oferta de serviços e ainda um comércio bastante restrito, especialmente naquelas de menor contingente populacional (MAIA, 2010, p. 29).

Na discussão sobre as especificidades da cidade média, os diversos estudos ressaltam a relevância que a mesma tem como centro polarizador da produção e do comércio regional. Em cidades com população de até 100.000 habitantes, patamar em que se situa a cidade em estudo (cidade de Picos), Maia (2010) destaca que o setor de serviços e de comércio são mais diversificados, o que contribui para ocuparem uma posição de centralidade. Cabe ressaltar, no entanto, que não é apenas o tamanho demográfico que deve ser utilizado como critério preponderante e isolado para definir uma cidade média, mas as funções que desempenha na rede urbana e na intermediação regional.

Para Souza e Rodrigues (2004, p. 30-31) é necessário entender que:

[...] uma cidade média em uma região pobre, como o Nordeste brasileiro, tenderá a não apresentar comércio e serviços tão diversificados e sofisticados quanto uma cidade de mesmo porte em uma região mais próspera, com uma presença bem mais expressiva de estratos de renda médios, como o interior de São Paulo ou o Sul do país, por exemplo.

Conforme apontado acima, o autor destaca a necessidade de se entender que as cidades médias e pequenas, mesmo inseridas dentro do contexto maior das relações sociais predominantes no mundo capitalista, guardam especificidades relacionadas aos espaços, especialmente quando se considera a diversidade do território brasileiro.

Sposito et al. (2007) afirmam que, quando se trata de cidades médias, é preciso considerar o papel que desempenham na sua área de influência, no que se refere à concentração e centralização econômica. Essa posição é igualmente compartilhada por Corrêa (2007) que destaca, ainda, a concentração da oferta de bens e serviços em escala regional.

Entre as características da cidade média, Sposito (2009) destaca:

[...] o papel de intermediação entre as pequenas e as grandes, então são cidades que comandam uma região, que polarizam uma região, que crescem em detrimento da sua própria região ou crescem em função da sua própria região, as duas coisas acontecem. Cidades médias que ampliam seus papéis, porque diminuem os papéis das cidades pequenas a partir de uma série de mecanismos econômicos, ou cidades que, em função do tipo de atividade que têm, das lideranças que ali se encontram, são capazes de crescer e propor um projeto ou desempenhar um papel político, econômico e social de crescimento para toda uma região (SPOSITO, 2009, p. 19).

É necessário ressaltar que um dos elementos centrais para o crescimento das cidades médias é constituído pelas feiras livres e mercados públicos como mecanismo para escoamento da produção local, especialmente dos gêneros alimentícios, artesanato e utensílios, que atraem cada vez mais vendedores e consumidores. Essas feiras contribuíram para a formação de inúmeras cidades no Nordeste, a exemplo de Caruaru e Petrolina, no estado de Pernambuco. Algumas dessas cidades se transformaram em importantes centros regionais (CARDOSO; MAIA, 2007).

Nas duas últimas décadas do século XX, as cidades médias passaram por profundas transformações decorrentes da implantação de novos serviços, “[...] sobretudo, os logísticos, de informação, de comunicação, de transportes, de educação e de turismo” (SPOSITO et al., 2007, p. 52). A autora enfatiza que a nova dinâmica resultante desse processo acarretou impactos negativos em virtude da expansão territorial de algumas cidades, o aumento das periferias, a reestruturação dos espaços da cidade, dentre outros, e que resultaram no aumento das desigualdades sociais e o conseqüente aumento da segregação socioespacial.

O processo de surgimento e desenvolvimento das metrópoles brasileiras, especialmente a partir da década de 1950, esteve diretamente vinculado ao desenvolvimento industrial e à preferência dos grandes conglomerados industriais pelas cidades metropolitanas, sendo possível associar metropolização com desenvolvimento industrial. No entanto, a análise das cidades médias nem sempre remete a essa relação, pois a maior parte delas não são cidades industriais, embora estejam diretamente vinculadas à dinâmica capitalista, pois formam o mercado consumidor nacional. Assim, as cidades médias sofreram mudanças com vistas a se adaptarem para se constituírem em centros de distribuição da produção industrial em escala nacional (SPOSITO et al., 2007). Para o mercado consumidor “[...] as cidades médias continuam a desempenhar o papel de polos para os quais realizar o consumo de bens e serviços mais sofisticados do que aqueles a que têm acesso nas cidades e localidades de menor porte (SPOSITO et al., 2007, p. 49)”.

A afirmação acima enfatiza a real contribuição que as cidades, em especial as médias, desempenham no circuito de valorização do capital, principalmente a partir da adoção das diretrizes e concepções neoliberais, na década de 1990, que reconfiguraram as relações entre capital, Estado e sociedade. Nessa nova configuração, o Estado é visto como um empecilho ao crescimento econômico, sendo o mercado considerado o melhor regulador dos recursos socialmente produzidos. Na década de 1990, o aumento da urbanização e as transformações provocadas pela globalização alteram substancialmente a rede urbana, colocando em foco as cidades médias, que passaram a assumir novas funções no circuito da produção capitalista, cumprindo a função de fazer a mediação entre as metrópoles e as cidades pequenas.

Ramos (2011), em estudo sobre as cidades médias, assinala que:

Ficou evidente, a partir deste estudo, que as cidades médias aprofundaram o seu papel no processo de desconcentração populacional e econômico brasileiro, já que apresentaram taxas de crescimento superiores às metrópoles. Elas exprimem tipos de desenvolvimento que se diferenciam, dependendo do contexto regional em que se encontram. Alguns fundados na agroindústria, outros no comércio e prestação de serviços, outros ainda na indústria, o que mostra, dessa forma, que não existe um padrão único e geral de crescimento para o grupo das cidades médias (RAMOS, 2011, p. 138).

Assim, para o autor, as cidades médias apresentam diferentes configurações atraindo e articulando a rede urbana nacional e regional visto que são capazes de atender às necessidades essenciais de suas populações, constituindo-se em elementos estratégicos para os processos de desenvolvimento regional com capacidade de absorver novos investimentos em virtude da dinamicidade de suas redes urbanas, entendidas como um sistema integrado de transportes, serviços e comunicação interligando um conjunto de cidades.

Ao fazer uma análise das transformações ocorridas nas cidades na sociedade capitalista a partir dos anos de 1970, Paulo Netto (2012) aponta que:

Em síntese, nos últimos trinta anos, o modo de produção capitalista experimentou transformações de monta, que se refrataram distintamente nas diversas formações econômico-sociais em que se concretiza e que exigem instrumentos analíticos e heurísticos mais refinados. Ainda que se registrem polêmicas acerca da natureza e das complexas implicações dessas transformações, bem como do ritmo em que levam o modo de produção capitalista a aproximar-se dos seus limites estruturais, duas inferências parecem-me inquestionáveis: 1ª) nenhuma dessas transformações modificou a essência exploradora da relação capital/trabalho; pelo contrário, tal essência, conclusivamente planetarizada e universalizada, exponencia-se a cada dia; 2ª) a ordem do capital esgotou completamente as suas potencialidades progressistas, constituindo-se, contemporaneamente, em

vetor de travagem e reversão de todas as conquistas civilizatórias (PAULO NETTO, 2012, p. 424).

Assim, Paulo Netto (2012) enfatiza que os impactos das transformações na ordem do capital com vistas a recuperar sua capacidade de acumulação rebatem negativamente nas condições de vida da classe trabalhadora, em âmbito planetário, desconstruindo as conquistas advindas das lutas por direitos, especialmente, as relativas ao período dos trinta anos do Estado de Bem-Estar Social. Os impactos dessas transformações e do desmonte das conquistas, também estão desigualmente distribuídos entre os países e dentro dos países, ou seja, atingem de forma diferenciada as metrópoles e as médias e pequenas cidades brasileiras.

Harvey (2012, p. 544-545) evidencia que a crise do capital pós anos de 1970 direciona a crise para a renovação das condições de acumulação para ampliação da esfera produtiva em todos os níveis, com a incorporação de novos territórios e o redimensionamento de outros. Nessa perspectiva, os espaços, regiões e território de todo o mundo passam a se constituírem em ativos para as novas reorientações econômicas, ganhando destaque as estruturas urbanas como articuladoras da dinâmica deste capitalismo flexível e integrado, com possibilidades de atividades produtivas estratégicas ao modelo dominante.

Lima Júnior (2014, p. 90), ao analisar a estrutura produtiva e rede urbana do estado do Ceará, destaca que

[...] ficam, portanto, cada vez mais notórios os movimentos de ajustes e conformações espaciais conectando territorialmente as várias regiões brasileiras aos desdobramentos de modificações globais. A categorização de centros urbanos e dos espaços por eles articulados expressam os elementos maiores de organização urbano-regional refletindo o estágio de mudanças estruturais ocorridas em cada reordenamento das lógicas de acumulação capitalista.

As análises acima apontam que a urbanização na sociedade brasileira na atualidade, redimensionou o papel das cidades médias, que passaram a desempenhar novas funções para o processo de acumulação capitalista, onde as redes urbanas assumem papel de destaque para o escoamento da produção industrial dos grandes centros.

Nessa perspectiva, as cidades médias vão paulatinamente se inserindo numa rede urbana mundializada, decorrente dos fluxos intensos de informações, mercadorias e pessoas assumindo, por um lado, a estruturação da cidade como empresa e, por outro, se distanciando das características espaciais estabelecidas anteriormente. Importa ainda ressaltar que, à medida que esses centros vão atraindo atividades empreendedoras e um contingente

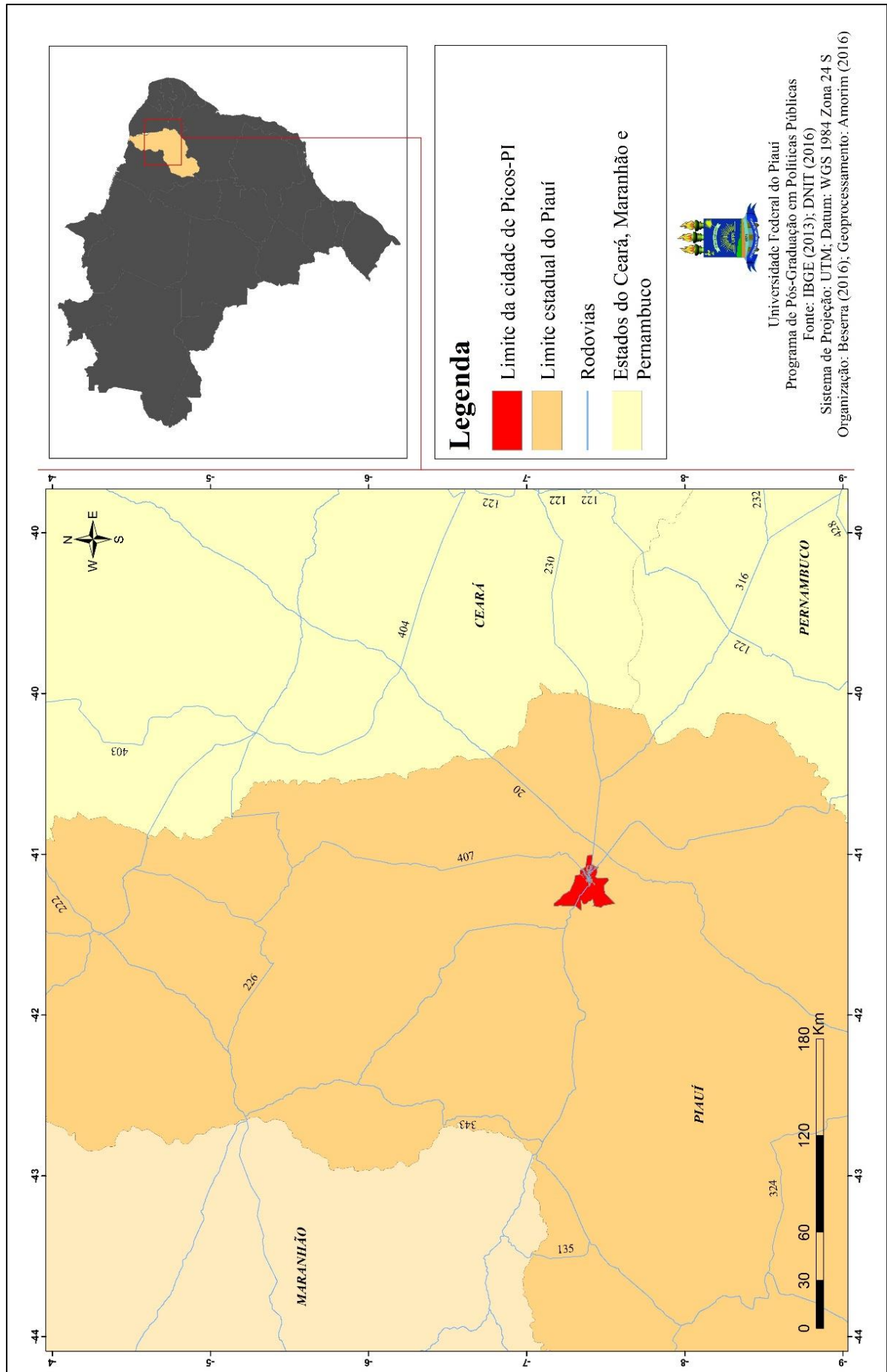
populacional maior, surgem novos problemas sociais urbanos ou se intensificam os já existentes; ou seja, a grande questão que se evidencia é que a dinamicidade das cidades médias, no que se refere à contribuição para o processo de acumulação de riqueza, não tem se refletido em melhoria das condições de vida da população, mas, ao contrário, em deterioração das condições de trabalho e de usufruto da riqueza socialmente produzidas pelas classes sociais.

2.3 Picos-PI: “a cidade não para, a cidade só cresce”⁶

O município de Picos, opção da área de estudo, é considerado eixo convergente para o Território Vale do Rio Guaribas, que inclui 39 municípios, com uma população total de 332.476 habitantes (PIAUI, 2009a). Situado a 310 km da capital do estado, Teresina, o município sempre constituiu ponto de passagem, de transporte e comercialização, sendo hoje um importante entroncamento rodoviário para onde convergem as BR 316, 020 e 407 (Figura 1), que dão acesso às regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste do país. Essa característica determinou o desenho da cidade, favoreceu o comércio e o intercâmbio cultural com as demais regiões, contribuindo para ocupar posição de centro comercial e regional de significativa importância para o Estado.

⁶ Frase retirada da música “A Cidade” escrita pelo pernambucano Chico Science, originalmente em 1988 e gravada em 1993. O conteúdo da música retrata o cotidiano dos cidadãos que vivem em uma grande cidade, mas aprofunda questões sociais do modo de produção capitalista.

Figura 1 – Mapa de localização do município de Picos em relação às demais regiões do país



Antes da ocupação das terras da região por portugueses, as áreas onde hoje se situa o município de Picos e regiões circunvizinhas, eram ocupadas pelos índios Acoroás e Jaicós (ALBANO, M.; ALBANO, O., 2011). O povoamento dessa região somente se dará por volta dos anos de 1700 como entreposto de passagem de fazendeiros que levavam gado e escravos para o Ceará e Pernambuco, favorecendo o aparecimento das primeiras povoações ao se instalarem às margens do Rio Guaribas, tornando-se possuidores de grandes áreas de terras, sendo o Sr. Antônio Borges Leal Marinho o primeiro proprietário de terras. Um dos seus descendentes, Sr. Félix Borges Leal, fundou a Fazenda Curralinho ou Retiro Curralinho que, se beneficiando da área propícia para a criação de gado e para agricultura, dada a abundância de águas do Rio Guaribas, tornou-se fator de atração para a chegada de novas famílias e de negociantes de animais dos estados da Bahia e Pernambuco.

A chegada de novas famílias favoreceu a instalação e prosperidade das fazendas da Província de São José do Piauí (Curralinho, Bocaina, Sussuapara e Samambaia), fator que atraía compradores de cavalos (cavalarianos) pernambucanos e baianos que se reuniam em determinadas épocas do ano às margens do Riacho do Moura com o Rio Guaribas, onde foram instalados os primeiros currais de propriedade de Miguel Borges Leal, local onde hoje se situa a Rua Velha, na cidade de Picos.

Em 1832, Roberto Borges Leal e seus irmãos, filhos e herdeiros de Miguel Borges Leal trouxeram os primeiros franciscanos para pregar missões na Fazenda dos Picos, como já era conhecida. [...] Foi ainda na década de 1830 que Roberto Borges Leal e seus irmãos, [...] construíram a humilde capela, toda em madeira de carnaúba, dedicada a São José – hoje Igrejinha do Sagrado Coração de Jesus [...]. Ao redor da capela foram se agrupando casas que deram origem ao povoado, vila e, mais tarde, cidade de Picos (ALBANO, M.; ALBANO, O., 2011, p. 30).

O desenvolvimento acelerado da região elevou a localidade à categoria de Freguesia, em 11/09/1851, sob a invocação de Nossa Senhora dos Remédios, sendo que após quatro anos é elevada à categoria de Vila (20/12/1855), desmembrando-se do município de Oeiras. No ano 1854, a então Freguesia de Nossa Senhora dos Remédios, de Picos, registrava 6.982 habitantes, dos quais 5.982 eram homens livres, 991 eram escravos e 19 estrangeiros (ALBANO, M.; ALBANO, O., 2011, p. 35). Por volta de 1880, dada a sua prosperidade, a então Vila recebe uma leva de famílias de italianos refugiados das lutas pela unificação da Itália, que aqui constituíram famílias, contribuindo para o enriquecimento econômico, político e cultural local (ALBANO, M.; ALBANO, O., 2011, p. 36). Em 12/12/1890, a Vila é elevada à condição de cidade, sendo nominada de Picos.

Duarte (1991), ao compor o cenário do município na década de 1950, fala que

A Picos do final da década de 40 e do início dos anos 50 era um pequeno núcleo urbano harmoniosamente integrado ao meio rural. Havia uma convivência estreita, íntima mesmo, entre o aglomerado urbano e o meio ambiente em torno. Até meados da década de 50, mesmo nos meses secos, Picos era cercada de verde, graças à existência de um cinturão de umidade que a envolvia quase que totalmente [...] (DUARTE, 1991, p. 17).

Até meados da década de 1950, dada as suas características geofísicas, as atividades agropecuárias eram responsáveis pela maior participação no produto bruto municipal. Em Picos havia

[...] unidades processadoras de matérias-primas locais: usinas de beneficiamento de algodão, arroz, cera de carnaúba e maniçoba; fábricas de cigarros, de sabões, de redes, curtumes, padarias, alambiques, olarias, casas-de-farinha e engenhos-de-cana.

[...] Em decorrência da integração do Nordeste com o Sudeste e, também devido à dificuldade de concorrência com unidades industriais paulistas, mais modernas e capazes de produzir em maiores escalas, as indústrias de processamento e transformação de Picos foram desaparecendo (DUARTE, 2002, p. 21).

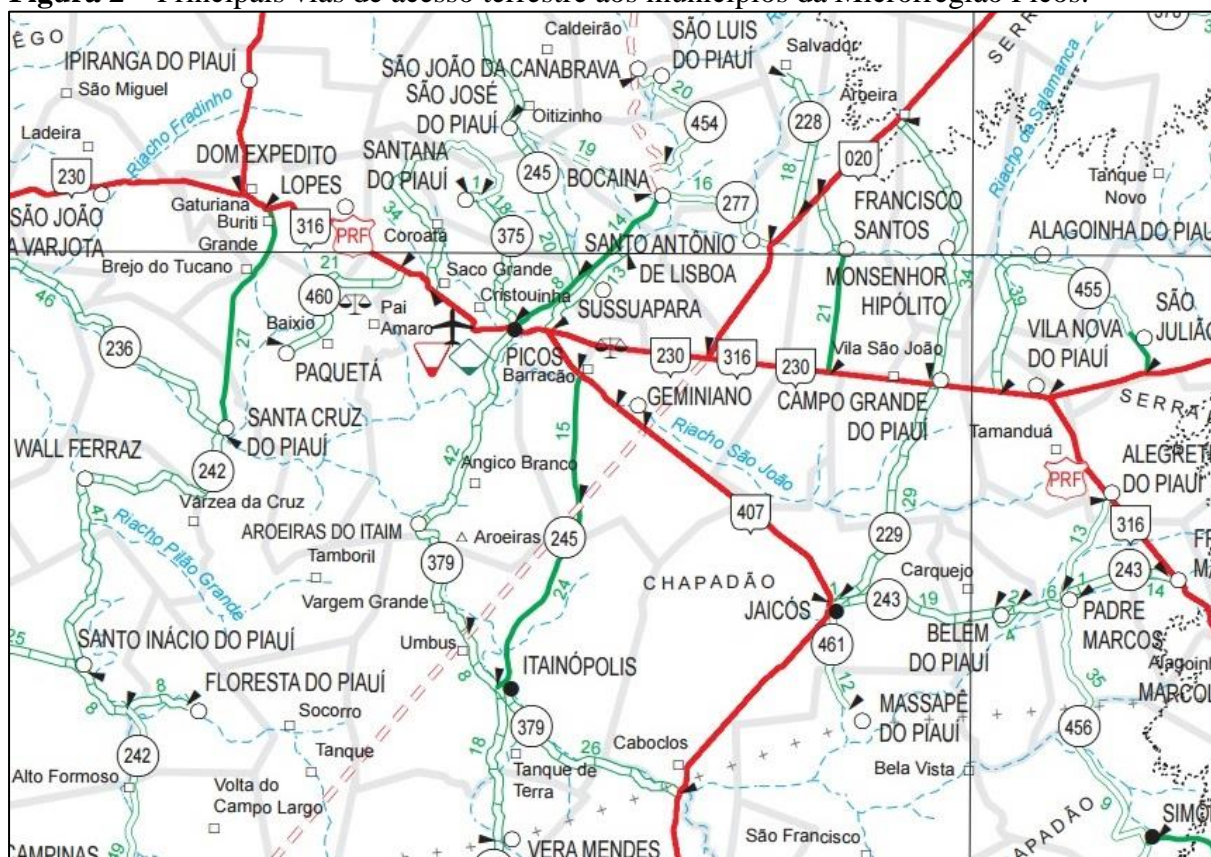
Assim, além de levar de mão-de-obra do Nordeste brasileiro que foram garantir com sua força de trabalho o crescimento do parque industrial do sul do país, especialmente São Paulo, este apresenta outra consequência (desestruturante) para as cidades do interior Nordeste, conforme evidencia Duarte (2002).

Historicamente radicada na agropecuária extensiva, o município de Picos (PI), vem desde fins da década de 1970 apresentando elevadas taxas de urbanização, decorrente, sobretudo, do período de estiagem prolongada e da abertura de importantes vias de acesso em relação ao Estado e às regiões do país.

A evolução da população urbana mostra uma curva ascendente passando de 46,6%, em 1980, para 79,4%, em 2010. Essa evolução da dinâmica populacional pode ser observada nos censos demográficos e nos dados recentes a respeito do Território Vale do Rio Guaribas que evidenciam uma inversão da localização e distribuição da população urbana e rural, apontando, de um lado, o decréscimo da população rural em todos os municípios, e, de outro, o crescimento proporcional da população urbana de Picos, principal centro de atração demográfica.

Outra característica locacional que favoreceu o crescimento econômico do município foi que serviu desde sua fundação como centro de atração comercial para os municípios vizinhos da microrregião picoense, constituindo-se centro abastecedor de produtos industriais e de serviços a esses municípios, conforme é possível verificar no mapa das principais vias de acesso ao município abaixo (Figura 2).

Figura 2 – Principais vias de acesso terrestre aos municípios da Microrregião Picos.



Fonte: DNIT, 2013.

Esse movimento na dinâmica populacional acompanha a dinâmica da economia local, registrado a partir de 1990, quando a população dos municípios próximos se desloca para o município em busca de serviços, de trabalho e de outros meios de sobrevivência. Essas transformações se evidenciam na predominância do setor terciário, comércio e de serviços, como o de maior expressão na economia local, que responde, hoje, por 74,59% do Produto Interno Bruto (PIB) municipal (BRASIL, 2010) e, por outro lado, marcam o surgimento dos bairros periféricos no município, como os Bairros Morada do Sol, Conduru, Catavento, dentre outros, onde se fixam as famílias (local e dos municípios circunvizinhos) de baixa renda, em virtude dos baixos preços dos terrenos nessas áreas.

Os dados da Tabela 2 evidenciam o crescimento das áreas periféricas da cidade de Picos (consideradas a partir da configuração inicial do centro urbano), onde hoje estão localizadas 66,2% da população, sendo que os bairros que circundam o centro urbano respondem por apenas 33,8% da população (Centro, São José, Bomba, Malva, Paroquial, Trizidela e Aerolândia).

Tabela 2 – População residente por bairros, gênero e participação relativa. Picos-PI. 2010.

BAIRROS	HOMENS	MULHERES	TOTAL	%
Aerolândia	529	565	1.094	1,9
Altamira	148	177	325	0,6
Aroeiras	966	1.003	1.969	3,4
Bela Vista	952	1.045	1.999	3,4
Boa Sorte	706	826	1.532	2,6
Boa Vista	862	962	1.824	3,1
Bomba	1.550	1.850	3.400	5,8
Canto da Várzea	1.279	1.513	2.792	4,8
Catavento	802	847	1.532	2,6
Centro	2.527	3.054	5.581	9,6
Conduru	565	578	1.143	2,0
DNER	645	549	1.294	2,2
Fátima	334	448	782	1,3
Ipueiras	1.743	1.845	3.588	6,2
Jardim Natal	248	261	509	0,9
Junco	1.777	2.027	3.804	6,5
Malva	564	736	1.300	2,2
Marco de Sousa	387	382	769	1,3
Morada do Sol	1.311	1.433	2.744	4,7
Pantanal (P.I)	584	611	1.195	2,0
Paraibinha	1.447	1.621	3.068	5,3
P.de Exposição	1.518	1.730	3.248	5,6
Passag.Pedras	1.014	1.126	2.140	3,7
Pedrinhas	1.058	1.159	2.217	3,8
Paroquial	1.302	1.529	2.831	4,9
São José	2.063	2.329	4.392	7,5
Trizidela	530	590	1.120	1,9
TOTAL	27.411	30.896	58.307	100,00

Fonte: IBGE, 2010a.

Cabe destacar que embora o bairro Aerolândia seja localizado na parte alta da cidade (Morro da Mariana), sempre representou um acesso fácil ao centro da cidade, por as encostas circundarem esse espaço e logo terem sido servidas de escadas para dar acesso ao mesmo. Neste sentido, antes do crescimento das áreas periféricas as populações de alta e baixa renda dividiam as mesmas áreas, à exceção do Bairro Paroquial que sempre fora ocupado majoritariamente pela população de baixa renda, por sua localização ser predominantemente nas encostas dos morros que circunda a área central da cidade. Por sua vez, o Bairro Aerolândia (morro), teve sua parte mais plana sendo ocupada, paulatinamente, pela população de melhor renda.

As transformações na dinâmica demográfica da cidade de Picos a partir das décadas de 1980-1990 evidenciam o acelerado processo de urbanização, quando a população urbana suplanta a rural, sendo que no Censo/2010 já passa a representar 79,42% da população total de 73.414 habitantes, conforme dados da tabela abaixo (Tabela 3).

Tabela 3 – População por situação de domicílio e sexo. Picos. 1991/2000/2010.

		Situação de domicílio				Sexo			
		Urbana		Rural		Homens		Mulheres	
		n	%	n	%	n	%	n	%
Ano	Total								
1991	78.409	45.571	58,12	32.838	41,88	37.625	47,99	40.784	52,01
2000	68.974	52.547	76,18	16.427	23,82	33.192	48,12	35.782	51,88
2010	73.414	58.307	79,42	15.107	20,58	35.061	47,76	38.353	52,24

Fonte: IBGE, 2013.

Essas transformações na estrutura populacional acompanham as mudanças na economia do município que, gradativamente, foi assumindo posição de destaque na região/território e no Estado. A cidade de Picos conta com um fluxo constante da população dos municípios circunvizinhos, o que contribui decisivamente para sua dinamicidade econômica e, conseqüentemente, para o desenvolvimento das funções urbanas nos setores de saúde, educação, serviços bancários e comércio, dentre outros. Assume, assim, as características de uma cidade média, considerando a escala estadual, apresentando também muitas expressões típicas da nova lógica capitalista, com crescimento da área de serviços, da circulação de mercadorias (produzidas em outras localidades do país e do próprio estado), de serviços bancários, de outros serviços públicos e privados, a exemplo da educação com faculdades e universidades públicas atraindo jovens de outros municípios da região, e que tem crescido com a atual política estudantil, com as bolsas do Programa Universidade para Todos

(PROUNI) e financiamentos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

Também apresenta característica das médias e pequenas cidades do Piauí organizadas e desenvolvidas em torno do comércio e produção de serviços diversos, espaços de feiras onde circulam dinheiro, mercadorias e produtos agrícolas. A relação com o grande capital globalizado é indireta, via compra e venda de mercadorias produzidas em vários lugares do mundo, do Brasil e do Estado.

É evidente, também, a concentração de renda nos grupos de comerciantes de renda alta, empresários das áreas de serviços que expressa desigualdades no acesso a esses bens e serviços, além da concentração da população de baixa renda em bairros sem nenhuma infraestrutura (Figura 3) que dê condições dignas de vida a população, crescimento da violência urbano, dentre outras problemáticas sociais.

Figura 3 – Picos. Rua José de Deus Nunes. Bairro Parque de Exposição.



Fonte: Arquivo pessoal da pesquisadora. Junho 2016.

A figura acima retrata uma rua do bairro Parque de Exposição onde residem famílias de baixa renda, sendo possível verificar esgoto a céu aberto, falta de pavimentação poliédrica, sendo que em suas redondezas as vias se encontram em nas mesmas condições, embora a comunidade já tenha feito inúmeras demandas ao Poder Público Municipal.

Nessa perspectiva, para compreender as transformações na produção do espaço urbano picoense faz-se necessária a realização de estudos capazes de identificar suas particularidades e determinações com o intuito de contribuir para uma análise crítica dos seus reais efeitos na

vida da população e, assim, auxiliar no planejamento urbano e, conseqüentemente, na execução das políticas públicas.

O Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017 aponta a existência de vinte e sete bairros, contando com seis vias estruturantes que dão acesso aos bairros mais distantes do centro (Boa Vista, Pantanal, Boa Sorte, Pedrinhas, Parque de Exposição e Passagem das Pedras), além de quatro pontes para melhorar o acesso aos bairros e municípios circunvizinhos. O referido Plano define, ainda, oito bairros como espaços em expansão: Emaús, Pantanal, Belo Norte, Altamira, Pedrinhas, Passagem das Pedras, Ipueiras e Junco (PMP, 2013).

Os dados do Censo/2010, relativos à distribuição de renda (Tabela 04), mostram que no município havia 62.551 pessoas com 10 ou mais anos de idade. Destas, 40,23% tinham renda mensal de até 01 salário mínimo e 37,98% das pessoas não apresentavam rendimentos. Essa realidade mostra a dramaticidade da distribuição da renda no município, o que evidencia a incapacidade do poder público de desenvolver políticas públicas voltadas a garantir a inserção de parte significativa da PEA na produção de bens e serviços.

Tabela 4 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classe de rendimento nominal mensal. Picos, 2010.

	CLASSES DE RENDIMENTO NOMINAL MENSAL (SALÁRIO MÍNIMO) (1)							
	Total (2)	Até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10 a 20	Mais de 20	Sem rendimento (3)
Município								
Picos	62.551	25.166	7.560	4.230	1.359	354	125	23.757
%	100	40,23	12,08	6,76	2,17	0,56	0,20	37,98

Fonte: IBGE, 2010b.

Nota: Os dados de rendimento são preliminares.

(1) Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00. (2) Inclusive as pessoas sem declaração de rendimento nominal mensal.

(3) Inclusive as pessoas que recebiam somente em benefícios.

Isso revela a face diversificada do capitalismo brasileiro, dependente na divisão internacional do trabalho, que gera diferenças regionais e locais, em que determinadas regiões, Estados e cidades são marcadas pela baixa capacidade de produção, mas com uma função estratégica e adaptada a essa ordem, qual seja: a reprodução cada vez mais rápida do capital e agregando funções produtivas tradicionais e até arcaicas que convive com as mais modernas e de alta tecnologia. Logo, um capitalismo dependente dentro de um sistema maior.

Ademais, os dados revelam as desigualdades sociais e características da cidade de Picos, como nas demais cidades médias e pequenas do Nordeste, em que as melhores rendas

Tabela 6 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classe de rendimento nominal mensal, segundo os bairros. Picos - PI. 2010.

(conclusão)

	CLASSES DE RENDIMENTO NOMINAL MENSAL (SALÁRIO MÍNIMO) (1)							
	Total (2)	Até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10 a 20	Mais de 20	Sem rendimento (3)
BAIRROS								
Passagem das Pedras	1.806	608	286	181	31	08	01	691
Pedrinhas	1.894	760	256	111	24	03	-	740
São José	3.756	1.604	546	210	44	05	02	1.345
Trizidela	932	465	131	39	09	01	-	287
Total	49.755	18.772	6.699	4.046	1.338	349	125	18.426

Fonte: IBGE, 2010c.

Nota: Os dados de rendimento são preliminares.

(1) Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00. (2) Inclusive as pessoas sem declaração de rendimento nominal mensal.

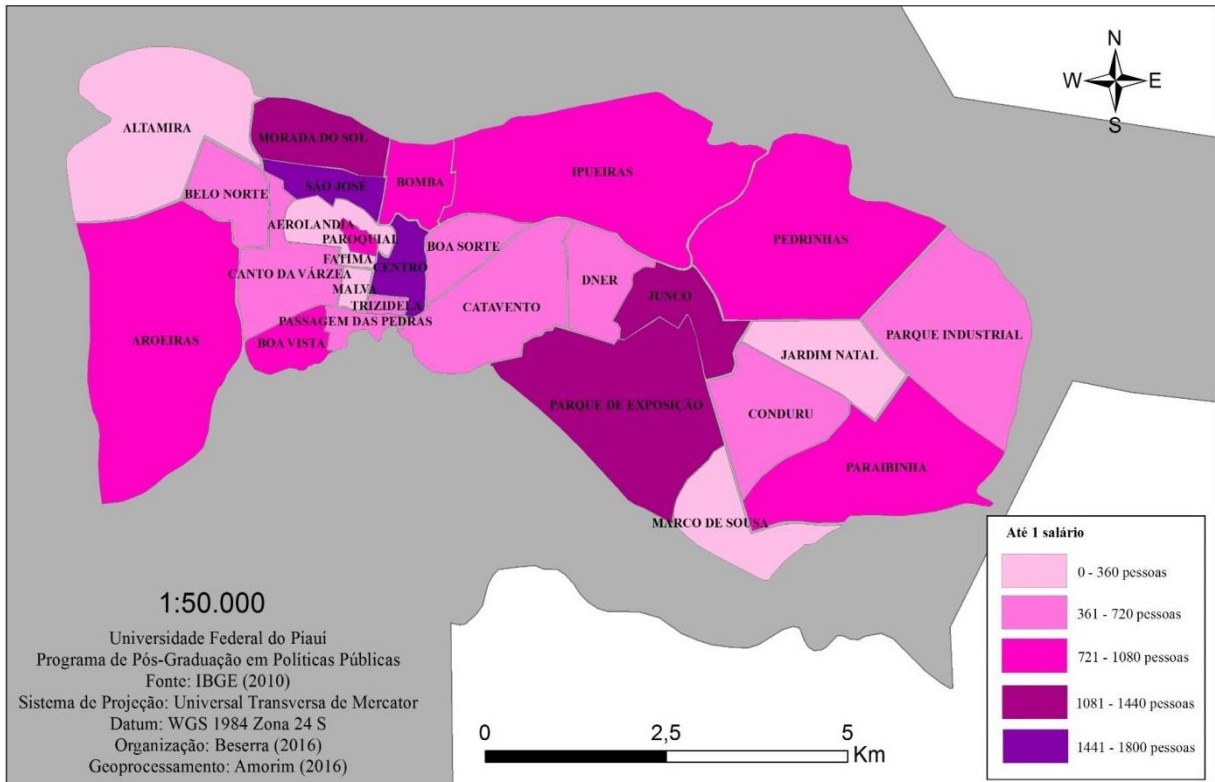
(3) Inclusive as pessoas que recebiam somente em benefícios.

Os dados da Tabela 5 sinalizam a presença da pobreza absoluta quando registra mais de 30% da População Economicamente Ativa (PEA) sem rendimento, levando a crer na ampliação desse percentual quando se observa que 40,23% apresenta rendimento de até 1 salário mínimo e somente 12% com até 2 salários mínimos (BRASIL, 2010).

Ao se visualizar a distribuição segundo classes de rendimentos por localização (Figuras 4, 5 e 6), é possível afirmar que essa desigualdade também é socioespacial, pois os mais pobres (com um salário mínimo ou sem renda) estão concentrados nos bairros mais periféricos e com baixa oferta de serviços, tais como Morada do Sol, Paraibinha, Parque de Exposição, Junco, São José e outros. A visualização da localização das pessoas sem rendimentos (Figura 5) evidencia que, embora estejam distribuídas em todos os bairros, estão mais concentradas nos bairros Parque de Exposição, Paraibinha, Bomba e Centro. No Centro e Bomba, acredita-se que essa parcela é representada pelos que vivem na informalidade.

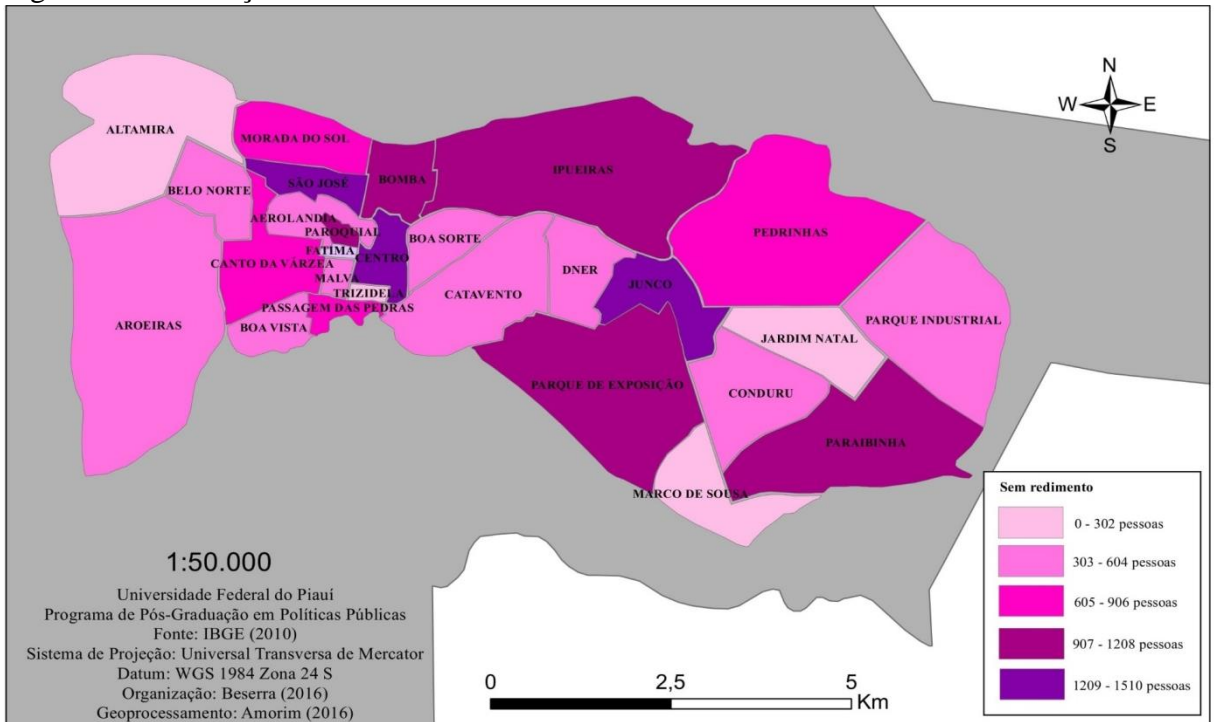
Os grupos com rendimento médio entre 5 e 10 salários mínimos (Figura 6) e acima de 20 salários (figura 7) também estão concentrados em algumas áreas dos bairros, como Canto da Várzea, Centro, São José e Ipueriras. Chama atenção o bairro Malva, pois era constituído nos seus primórdios por famílias de baixa renda, mas, à medida que a cidade crescia, foi sendo comprada por famílias de maior renda, dada a sua proximidade com o centro. Nessas áreas onde é possível observar a construção de residências com um melhor padrão arquitetônico.

Figura 4 – Picos. Mapa por classes de rendimento nominal mensal de até 1 salário mínimo, segundo a localização



Fonte: IBGE, 2010a.

Figura 5 – Picos. Mapa por classes de rendimento nominal mensal (sem rendimento), segundo a localização.



Fonte: IBGE, 2010a.

Figura 6 – Picos. Mapa por classes de rendimento nominal mensal (de 5 a 10 salários mínimos), segundo a localização.

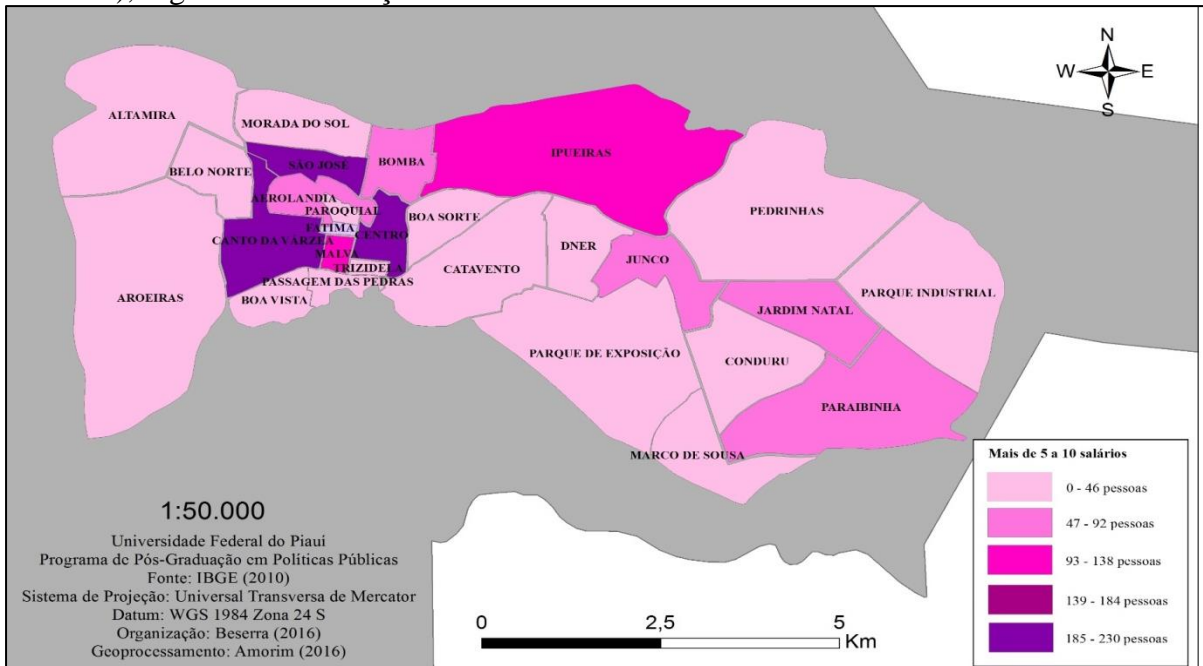
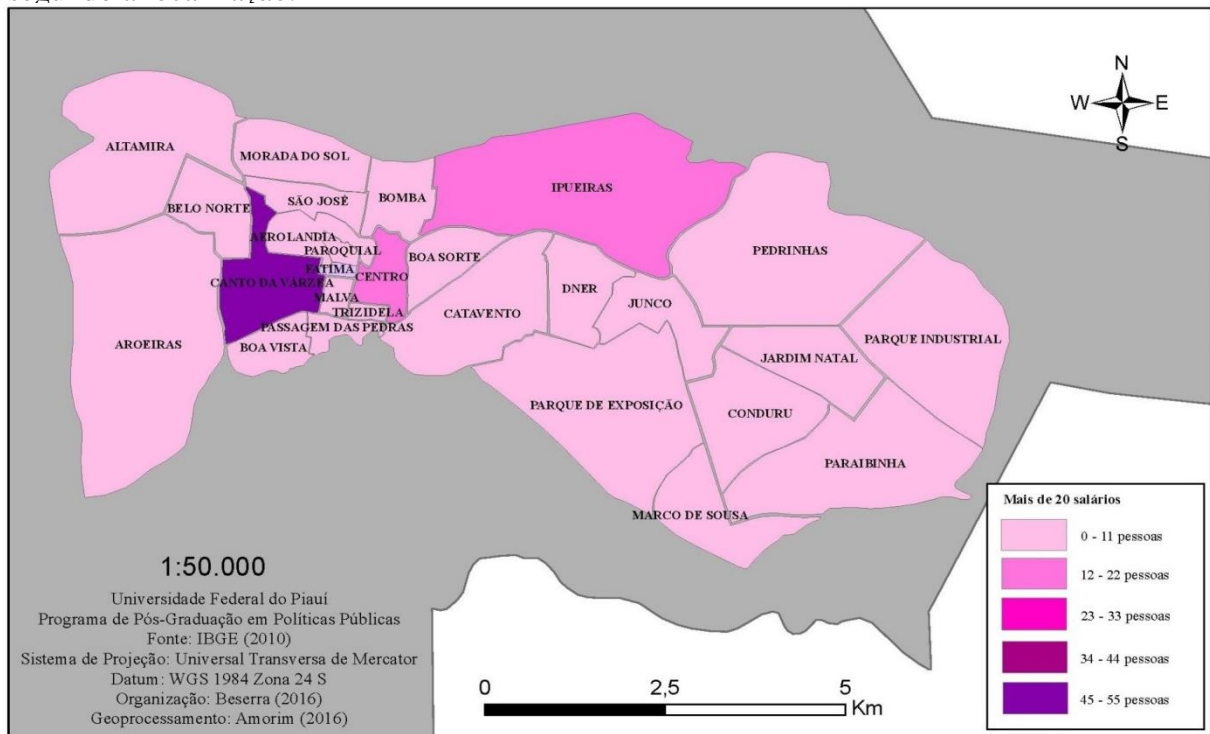


Figura 7 – Picos. Mapa por classes de rendimento nominal mensal (20 salários mínimos), segundo a localização.



As condições de moradia nos bairros onde residem as famílias com menor rendimento ou sem rendimento são precárias, predominando os domicílios rústicos ou improvisados, outros com coabitação familiar e com cômodos alugados ou cedidos (PMP, 2011). A rede de equipamentos de uso coletivo nos bairros mais distantes do centro comercial, além de insuficiente apresenta carências fundamentais em relação à qualidade e eficácia das ações desenvolvidas. Outro aspecto que se destaca é a tendência à concentração dos serviços mais especializados no centro, dificultando o acesso a esses serviços por parte das parcelas mais vulnerabilizadas da população. Confirma-se então uma tendência ao uso monopolista dos equipamentos de consumo coletivo pelos grupos dominantes, consequência do processo de segregação socioespacial.

Essa realidade mostra a dramaticidade da distribuição da renda no município, o que evidencia a incapacidade do poder público de desenvolver políticas públicas voltadas a garantir a inserção de parte significativa da População Economicamente Ativa – PEA na produção de bens e serviços.

A realidade local expressa um processo de segregação socioespacial em curso que se manifesta em nível da precariedade das condições de habitação, de acesso aos equipamentos coletivos e, ainda, dos meios de transporte domicílio-trabalho. Essas condições se desdobram nas manifestações de insegurança e violência, na baixa qualidade dos serviços e no difícil acesso aos serviços sociais, na precarização das relações no mundo do trabalho, potencializando áreas de conflitos no espaço urbano e, conseqüentemente, o agravamento das desigualdades sociais.

Esse é o contexto em que se apresentam as precárias condições de vida da maioria da população na área pesquisada, processo intensificado a partir da década de 1980, com a aceleração do processo de urbanização, mas também de crise econômica, crescimento do setor informal da economia, desemprego, crescente pauperização e aumento da violência. Assim, pode-se dizer que o tecido urbano, adequado à produção capitalista, se constitui a partir do processo de urbanização, sendo que na cidade de Picos o grande marco é a década de 1980. A partir desse momento, o ritmo de crescimento começa a se destacar, alcançando nas duas décadas seguintes taxas inéditas, em virtude, sobretudo, do processo de consolidação do setor de comércio e serviços, processo esse que se acelera com a implantação e ampliação das unidades de ensino superior, sendo que no ano de 2006 é criada a primeira unidade privada e, paralelamente, ganham novos contornos os serviços públicos de educação com a implantação do campus da Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e a ampliação do campus da Universidade Federal do Piauí (UFPI), dinamizando e reconfigurando o espaço urbano de

Picos. Cabe ressaltar que essa demanda pelos serviços de educação será aumentada com a implantação do Curso de Medicina, Campus da UFPI, previsto já para o ano de 2016, o que, certamente, produzirá um novo impacto na cidade.

A segregação socioespacial como fenômeno urbano pode ser explicada a partir de duas determinações inter-relacionadas: 1) as cidades, enquanto território socialmente construído, sendo, portanto, um produto histórico; 2) enquanto objeto social, ou seja, se consideradas as relações sociais, subjacentes a sua estrutura particular e a sua dinâmica, a cidade reproduz a divisão social do trabalho na sua materialidade. Assim, a aglomeração urbana cria, paralelamente, efeitos úteis que valorizam determinados espaços, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, favorece uma heterogeneidade no espaço urbano, especialmente no que se refere às áreas residenciais, criando uma tensão permanente entre os segmentos mais abastados (de renda mais elevada) e os segmentos populacionais mais empobrecidos, que são afastados para as áreas desprovidas dos efeitos úteis da aglomeração capitalista. Desse modo, o estudo da segregação socioespacial, nessa pesquisa, se vincula à expansão da urbanização na cidade de Picos, nessa atual fase de desenvolvimento das relações capitalistas. Cabe, ainda, esclarecer o entendimento de território que, segundo Santos (1978), se constitui no espaço de um Estado-nação, sendo formalmente delimitado e regulado, apresentando elementos fixos resultantes da ação do homem, bem como das relações sociais estabelecidas na sua ocupação e produção.

Uma das especificidades das cidades médias é a concentração no centro da cidade, tanto da oportunidade de trabalho, como dos equipamentos e serviços de uso coletivo, além do espaço residencial. A cidade de Picos concentra uma parte significativa da sua população no centro da cidade (33,8%), nesse espaço estão os que tem renda mais alta, mas também uma quantidade relativa de grupos de baixa renda, que adquiriram seu imóvel em outro momento da conjuntura econômica e resistem em permanecerem no lugar.

Tem-se como essencial para a compreensão dessa dinâmica da cidade a análise das forças produtivas aqui instaladas, expressas em conflitos evidentes ou latentes, na produção do espaço urbano, sendo possível constatar que, até o momento, os segmentos populares encontram-se em desvantagem no atendimento dos seus interesses. Redirecionar esse processo depende do nível de organização, engajamento e compromisso dos diferentes sujeitos (produtivos, sociais e políticos) presentes na produção do espaço urbano, que permanentemente se confrontam ou estabelecem relações solidárias em face das ações do Estado, que tende permanentemente a se comprometer com a reprodução ampliada do capital (mundial, nacional e local).

2.3.1 Mudanças econômicas como determinantes na configuração urbana da cidade de Picos

Para discussão das questões da urbanização e segregação socioespacial em Picos, considerar-se-á: 1) as metamorfoses urbanas provocadas pelo processo de urbanização e pela transformação da cidade em um grande polo comercial na região e no Estado; 2) particularmente, discutir-se-á as determinações e contradições que levaram o município “[...] a voltar-se para a atividade central que a sua localização estratégica lhe oferecia: o comércio[...], transformando-se em um entroncamento rodoviário e em polo comercial [...]” (DUARTE, 2002, p. 22); a partir daí, 3) busca-se o entendimento do processo de produção do espaço urbano: os diferentes sujeitos; os interesses em conflitos; a renda fundiária, que se caracteriza pelos altos preços do solo urbano, dentre outros, nessa atual fase de crise sistêmica da sociedade capitalista.

As mudanças na economia de Picos foram as responsáveis pelo intenso processo de urbanização e êxodo rural. No deslocamento de uma economia caracterizadamente agropecuária, como grande exportador de alho, caju e mel, para uma economia essencialmente comercial, pois se tornou o setor mais dinâmico da economia por absorver o atendimento das demandas dos inúmeros municípios que se deslocavam para aqui adquirir bens e serviços de toda natureza: “ O antigo local de entroncamento dos caminhos por onde transitavam as boiadas foi-se, aos poucos, transformando-se em entroncamento rodoviário e em polo comercial” (DUARTE, 2002, p. 22).

Nessa nova configuração, as relações sociais de produção, no município de Picos, passam a ser predominantemente capitalistas, substituindo os antigos modos de relacionamento pré-capitalistas e incorporando novas relações, constituindo-se um tecido urbano próprio às exigências para as cidades capitalistas, mesmo constituídas dentro de um processo tardio em relação aos grandes centros brasileiros.

Evidentemente, os impactos na vida social e econômica logo se tornaram visíveis: aumento e diversificação na composição da renda; aceleração do processo de urbanização desordenado e o conseqüente aumento do pauperismo e da violência urbana; surgimento de um conjunto de problemas sociais (quebra de valores tradicionais, segregação socioespacial com a valorização do solo urbano – provocado pelos novos empreendimentos comerciais –, dentre outros. Hoje, destaca-se a consolidação de grandes empreendimentos comerciais com a construção simultânea de dois grandes Shopping Center - Piauí Shopping (Figura 8) e Picos Plaza Shopping Empreendimentos, o que, certamente, dará um novo ritmo ao comércio, já

que parte da população da região se desloca permanentemente para a capital para frequentar esses centros de consumo de luxo.

Figura 8 – Piauí Shopping (em construção) - BR 316



Fonte: Arquivo pessoal da pesquisadora - Junho/2016

Outro aspecto a destacar é que o dinamismo do mercado imobiliário em Picos também se revela nos empreendimentos habitacionais destinados a praticamente todos os estratos sociais, sendo necessário destacar a construção, no ano de 2010, de um condomínio de alto padrão no bairro Altamira (nos moldes dos enclaves fortificados estudados por Caldeira 2000), estando já em projeto outro no mesmo padrão e na mesma BR, nas proximidades do Bairro Jardim Natal.

A questão que se evidencia é o impacto de dimensão social que esses novos projetos provocarão nas condições de vida de seus habitantes, afetando sua qualidade de vida, especialmente no que se refere ao espaço urbano, e criando espaços de segregação positiva nos grupos de maior renda, que passam a ocupar determinados bairros.

Certamente, esses novos projetos atrairão para Picos uma multiplicidade de empresas, algumas interessadas nas muitas possibilidades dos novos negócios que surgirão. E, assim, prevê-se o adensamento urbano e o conseqüente aumento da periferização, antes restritas apenas aos grupos de baixa renda. Agora já é possível identificar o surgimento de novos espaços distantes do centro para localização de empreendimento residencial para as famílias de renda alta (Figura 9).

Figura 9 – Picos. Rua São Sebastião – Bairro Canto da Várzea



Fonte: Arquivo pessoal da pesquisadora. Junho 2016

A figura acima retrata a Rua São Sebastião, trecho do bairro Canto da Várzea, que corta a cidade no sentido do centro comercial, tendo sido um dos trechos que mais recebeu infraestrutura (pavimentação), residências de alto padrão arquitetônico, contrastando com o padrão das vias onde se localizam as famílias de baixa renda.

Outra questão que se evidencia é a potencialização dos impactos socioeconômicos e ambientais já visíveis pela expansão da ocupação de novas áreas de terras (aumento do perímetro urbano). Ao Estado, juntamente com a iniciativa privada, caberá a ampliação das condições gerais de produção (obras de infraestrutura: energia e telefonia/internet, saneamento, etc.) com vistas a garantir a viabilização de tais empreendimentos. No entanto, a riqueza que circulará será acumulada, sob as relações de produção capitalista, destina-se às empresas empreendedoras, especialmente no que se refere àquela que ganhará a concessão de benefícios fiscais pelo Estado/Município.

É necessário destacar que todo o dinamismo da economia local centrado nos setores do comércio e serviços provocou a proliferação de bairros periféricos para a população de baixa renda, decorrente dos preços praticados para a aquisição de imóveis. Por outro lado, parte da população de baixa renda, inicialmente residente em áreas do centro, foi se deslocando para os bairros mais distantes, pois acabaram vendendo seus imóveis devido à atração dos preços praticados. Importante salientar que os bairros Paroquial, Aerolândia

(encostas – Figura 10), São José (encostas), Bela Vista e Belo Norte são as áreas novas de morros que foram sendo ocupadas pelas classes trabalhadoras à medida que o centro era ocupado pelo comércio e serviços, sendo que os melhores espaços ficaram, logicamente, nas mãos dos segmentos das classes médias e altas, confirmando a análise de autores como Villaça (2005), Vainer (2011), Lojkine (1981) quando afirmam que o Estado, tendencialmente, favorece mais aos interesses das classes dominantes contribuindo, decisivamente, para o acirramento das desigualdades sociais.

Figura 10 – Picos. Praça Josino Ferreira, bairro Centro.



Fonte: Arquivo pessoal da pesquisadora. Junho 2016.

A figura acima retrata um trecho da Praça Josino Ferreira, no Centro da cidade, sendo possível ver as encostas do Morro da Mariana (Aerolândia), que foram sendo ocupadas pelas famílias de baixa renda. Esse trecho do centro, antes tipicamente residencial, hoje se tornou um dos espaços comerciais mais valorizados da cidade. Essa praça é ocupada, durante o horário comercial, pelo comércio ambulante (informal) de CDs, barracas de lanches, roupas, etc. É possível também visualizar as encostas do Morro da Mariana que circundam o centro da cidade, sendo uma das estratégias das famílias de baixa renda para ficarem próximas dos potenciais empregos oferecidos pelo setor de comércio e serviços, bem como pelas residências das famílias de renda média e alta para o serviço doméstico, conforme salientado nos diversos estudos sobre a problemática urbana.

Um aspecto a ser ressaltado é que os valores praticados para a avaliação de imóveis (Tabela 6) foram definidos a partir de uma média dos preços praticados em cada área; na prática, os preços calculados podem ser maiores dependendo da localização, das condições da infraestrutura, do acesso aos centros de saúde, as escolas, dentro outros aspectos.

Tabela 7 – Valores médios do m² de imóvel segundo o bairro. Picos-PI. 2016

BAIRROS	Valor R\$¹	Valor R\$²
Aerolândia	200,00	50,00
Altamira	70,00	53,33
Aroeiras	66,00	33,33
Belo Norte	83,00	58,00
Bela Vista	83,00	33,33
Boa Sorte	270,00	66,66
Boa Vista	83,00	53,33
Bomba	1.500,00	180,00
Canto da Várzea	500,00	175,00
Catavento	166,00	66,66
Centro	2.700,00	100,00
Conduru	83,00	80,00
DNER	130,00	50,00
Emaús	160,00	66,00
Ipueiras	167,00	78,00
Jardim Natal	166,00	86,66
Junco	100,00	75,00
Malva	650,00	166,66
Morada do Sol	66,00	43,30
Pantanal (Parque Industrial)	60,00	50,00
Paraibinha	100,00	60,00
Paroquial	200,00	80,00
Parque de Exposição	100,00	16,00
Passagem das Pedras	130,00	56,00
Pedrinhas	83,00	50,00
São José	265,00	66,00
Trizidela	165,00	56,00

Fonte: Dados primários da pesquisa – março 2016.

1 Valores médios praticados pelo setor privado.

2 Valores médios utilizados pelo Poder Público para efeito de tributação/PM.

Na tabela acima é possível verificar a diferença de valores dos espaços próximos ao centro, como os bairros Centro e Bomba, em relação aos valores praticados nos bairros mais

distantes, justificado em parte por serem os espaços onde se concentram o comércio, escolas, centro de saúde, etc. Em relação aos demais bairros, os maiores valores estão nos bairros onde residem as classes alta e média, como Canto da Várzea, Aerolândia, Jardim Natal, Boa Sorte, Catavento e Ipueiras. Destaque deve ser dado ao bairro Malva, anteriormente com presença maior de famílias de baixa renda, sendo paulatinamente ocupado pelas famílias de alta e média renda. Os bairros Paroquial e Trizidela apresentam também uma valorização nos preços dos imóveis dada a sua proximidade das áreas centrais, no entanto, ainda são ocupados em sua maioria por famílias de baixa renda. Ressalta-se, por outro lado, que esses preços tendem a serem mais altos no ato de negociação da venda destes imóveis, sofrendo a influência de fatores como localização, infraestrutura existente nas proximidades do imóvel, dentre outros.

Assim, os dados acima evidenciam o processo de segregação socioespacial existente em Picos no que se refere à ocupação dos melhores espaços para os interesses do capital, tendo se originado no início do seu processo de expansão e que, no momento atual de *boom* do mercado imobiliário encontra-se em consolidação, especialmente nos bairros periféricos, em parte devido à ação coordenada do capital, com seus agentes locais, regionais, nacionais; e do mercado imobiliário na forma de incorporadoras e imobiliárias; e, ainda, do Estado, em suas três esferas de poder, como responsável pelo provimento da infraestrutura necessária aos empreendimentos mobiliários, comerciais e residenciais.

Todas as questões acima problematizadas sinalizam a relação entre urbanização e segregação socioespacial, cujas mudanças decorrentes impactaram diretamente nas dinâmicas, formas e relações sociais presentes nas cidades. Pode-se afirmar que o processo de urbanização tem nos aspectos econômicos a direção central para promover as mudanças no espaço urbano, onde a competitividade é valorizada para atender os interesses do mercado. A resultante desse processo é o acirramento das desigualdades, dentre elas a socioespacial, com amplos setores e áreas pouco desenvolvidas do ponto de vista dos investimentos públicos em infraestrutura e serviços; ações públicas e privadas que se concentram no centro da cidade e em áreas onde os grupos de melhor renda estão situados. Essas características das cidades médias, em função da centralidade econômica do centro da cidade, são mantidas e reproduzidas, mas com modernização de investimentos em shopping, universidades e outros empreendimentos em áreas distantes do centro, mas fundamental para seu crescimento por ser ponto de entrecruzamento de rodovias. Na atual fase do capitalismo, ainda são as desigualdades geradas pelos modelos de acumulação capitalistas, portanto, os interesses econômicos hegemônicos, os determinantes desses processos.

Esse contexto exige, ainda, uma reconfiguração do Estado, vez que os estudos apontam que tem atuado marcadamente em favor dos interesses do capital. Neste sentido, entende-se que é relevante a discussão sobre desigualdades sociais – segregação socioespacial – Estado/políticas urbanas, visto que tal análise permite o desvelamento da dinâmica das cidades e, por outro lado, favorece que se possa mobilizar recursos – materiais e humanos – para a viabilização de ações capazes de garantir o acesso da população como um todo às políticas públicas. É a partir dessa perspectiva que se propõe uma reflexão sobre a ação do Estado e da sociedade cível como sujeitos centrais na organização do espaço urbano.

3 ESTADO E PLANEJAMENTO URBANO NO ENFRENTAMENTO À SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Quando se trata de analisar e propor alternativas ao enfrentamento das muitas problemáticas presentes nas cidades na contemporaneidade é necessário que se investigue a ação do Estado de maneira que se possa desvelar como se processam as relações entre Estado-sociedade, a fim de apreender como o mesmo atua e se articula com a sociedade em resposta aos desafios que lhe são colocados, numa sociedade em que os conflitos de classes se expressam na exploração de uma classe sobre outra e que tem como fundamento central os processos de desenvolvimento do modo de produção e reprodução da vida.

O enfrentamento da segregação socioespacial nas cidades contemporâneas requer, portanto, uma redefinição das relações entre Estado-sociedade civil tomando por base o cotidiano concreto vivenciado pela classe trabalhadora, que busca permanentemente reproduzir sua vida sob novas condições. A gestão das cidades implica, assim, não apenas a discussão do desenvolvimento sob a perspectiva econômica, mas, sobretudo, exige uma reflexão sobre as diversas problemáticas urbanas a partir do reconhecimento das desiguais condições no usufruto das oportunidades que a cidade oferece.

Assim, o planejamento urbano desponta como um dos instrumentos para o enfrentamento das contradições sociais da sociedade capitalista, sendo operacionalizado pelo Estado para propor intervenção financeira e jurídica na organização do espaço urbano. É preciso, no entanto, atentar para o fato de que o planejamento das cidades nas sociedades capitalistas, via políticas públicas, tende a considerar a gestão pública uma atividade meramente técnica e administrativa, com vistas a minimizar os conflitos de interesses presentes na dinâmica societária.

Nesse capítulo, discutir-se-á as relações que se estabelecem entre Estado-sociedade civil e planejamento urbano considerando a deterioração das condições de vida da maioria da população nas sociedades capitalistas que evidenciam a existência de uma crise sistêmica, expressa na recessão econômica, sobretudo no desemprego estrutural, que tem provocado transformações na dinâmica social urbana marcadamente desfavoráveis a classe trabalhadora. A discussão empreendida evidencia a relevância do debate sobre a condução do processo de planejamento pelo Estado e sociedade civil, considerando que a eficácia das políticas urbanas não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas nas formas de intervenção dos interesses e projetos pela sociedade civil.

3.1 Estado e sociedade civil

O Estado capitalista exerce funções com vistas a garantir os interesses do capital, portanto, contribui decisivamente para o processo de acumulação e legitimação. Essas funções são contraditórias uma vez que Estado não consegue se manter ampliado do ponto de vista da garantia do financiamento e avanço da legislação social, que assegura legalmente os direitos sociais, e bancar as relações de acumulação (infraestrutura, financiamento) gerando crises de legitimação. Isso porque, é perpassado pela luta de classes e correlações de forças, aberto exatamente pelas funções de legitimação. Como destaca Ianni (apud PEREIRA, 2009, p. 146), o Estado apesar de dispor legalmente de poder coercitivo e estar, particularmente, na defesa dos interesses das elites, vê-se, contraditoriamente, pressionado a assegurar ações protetivas para a classe trabalhadora, que também asseguram sua legitimação.

O debate sobre as relações entre Estado-sociedade e suas formas de regulação tem sido um objeto clássico das ciências sociais, mas continua a instigar um vigoroso debate sobre suas possibilidades e limites na busca de compreender os dilemas colocados na contemporaneidade pelas mais diversas sociedades e, por conseguinte, na possível elucidação dos caminhos a seguir, no sentido de contribuir para a diminuição das desigualdades sociais e na construção de sociedades onde seja possível assegurar uma justa distribuição das riquezas socialmente produzidas.

Para a teoria política clássica os fundamentos do exercício do poder político do Estado se assentam na defesa dos interesses individuais (matriz liberal), cujas funções estão voltadas essencialmente para a garantia dos direitos individuais, não cabendo ao Estado interferir na esfera da vida econômica da sociedade. Assim pode-se perceber, com as formulações teóricas dos contratualistas, uma tendência a se dedicarem ao estudo sobre a organização das formas de governo (e do Estado), enfatizando a função que exercem de garantia da vida e da propriedade, ou seja, dos interesses privados dos indivíduos originados no estado de natureza (Hobbes e Locke) ou na sociedade civil (Rousseau). Assim para Hobbes:

O poder é definido pela capacidade individual de adquirir riqueza, reputação e de comandar e dominar os outros. No estado de natureza, todo homem vê os outros como concorrentes, pois todos são iguais na capacidade de alcançar seus fins, podendo até causar um ao outro a morte, na defesa dos seus interesses. A escassez dos bens pode fazer com que mais de um homem deseje possuir a mesma coisa, pois não existem critérios de distinção entre o meu e o teu, ou seja, não há leis [...].

A constituição do Estado marca a passagem do estado de natureza para a constituição da sociedade civil ou sociedade política. Dessa forma, por contrato firmado “entre um e outro”, os homens transferem ao soberano (que

pode ser um homem ou uma assembleia) o direito que cada um possui sobre todas as coisas. Esse acordo impõe aos indivíduos a obrigação de obedecer a tudo que o soberano ordenar [...] (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 23-24).

Na perspectiva acima destacada, Hobbes afirma a necessidade de uma autoridade reguladora, o Estado, para controlar os instintos destrutivos dos homens e regular as relações entre os indivíduos de forma justa, cabendo aos mesmos a aceitação da autoridade que lhe é imposta pelo governante.

Locke, discordando da noção de Hobbes do Estado absoluto, defendia a divisão de poderes, sendo que a autoridade deveria ser constituída por um corpo legislativo e executivo, garantidores do direito de propriedade e da segurança pessoal. Neste sentido, o contrato proposto se constituía num pacto de consentimento para que o Estado, através da criação de leis, possa garantir a proteção da propriedade privada e a segurança pessoal. Essas formulações de Locke se constituíram os fundamentos centrais do Estado Liberal.

A passagem do estado de natureza à sociedade civil ou política, mediante o contrato social, se faz, assim, para assegurar e conservar o direito natural à propriedade. Ou seja, a garantia da propriedade é a finalidade em função do qual os homens instituem o Estado. Por poder político – diz Locke, no início de Segundo tratado – “entendo o direito de fazer leis com penalidade de morte e, por conseguinte, com toda penalidade menor, para fim de regulamentar e conservar a propriedade” (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 26).

O Estado aqui é visto como um poder organizacional e político com a intenção de garantir os direitos de propriedade, devido à progressiva complexificação da sociedade e da sua real divisão em classes. Nessa concepção de Estado o poder se exerce sobre um território e uma população, considerados objetos sobre os quais se exerce a soberania estatal. Portanto, o controle do Estado e a apropriação do excedente pelas classes mais poderosas mantêm entre si uma relação dialética. Segundo Coutinho (2008, p. 19), “garantindo a propriedade privada, o Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes, e desse modo, garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários”.

Rousseau (1978) tem posição de destaque entre os pensadores clássicos, tendo sua obra *Do Contrato Social ou Princípios de Direito Político*, em 1762, revolucionado o século XVIII e influenciado o pensamento político dos séculos seguintes, ao privilegiar a participação do povo, reconhecido até então por ser responsável por sustentar com sua produtividade uma elite que governava movida exclusivamente por seus interesses. Nessa

perspectiva, *O Contrato Social* vai representar uma crítica contundente do autor ao absolutismo e ao feudalismo, sistemas políticos reinantes na Europa durante séculos. Propõe, assim, uma nova constituição do Estado, para que possa ser pensado sob nova perspectiva o poder, a liberdade, a religião, a organização social, a representatividade, dentre outros temas políticos e sociais ausentes na época e que se transformaram em realidade nos séculos XX e XXI. A influência da obra de Rousseau pode ser estendida até os dias de hoje, *O Contrato Social* marca a elaboração da noção de Estado moderno, sendo uma das obras que marcou o ideário da Revolução Francesa, em 1789. É uma obra em que suas formulações sobre as relações entre Estado-sociedade civil são radicalmente opostas às defendidas por Hobbes e Locke.

Para Hobbes e Locke a sociedade civil, originada do contrato social, representa uma oposição ao estado de natureza, sendo capaz de assegurar a liberdade, a paz e a preservação dos interesses privados. Rousseau, no entanto, denuncia que a ordem política defendida por Hobbes e Locke acaba por defender e proteger os interesses de poucos, afirmando a predominância da desigualdade e da dominação política dos poderosos contra os fracos. Para ele, o homem nasceu livre, em toda parte, mas encontra-se preso sob os grilhões de outrem; assim sua liberdade original era perdida a partir do estabelecimento de uma convenção, uma ordem social. Partindo dessa visão buscou explicar a legitimidade da mudança de uma condição de um estado de natureza para uma sociedade civil.

Do mesmo modo, para Rousseau, o Contrato Social se estabeleceu como garantia de proteção aos indivíduos para superarem barreiras em seu estado natural. Nessa perspectiva, o elemento central para a existência desse contrato é assegurar a preservação dos direitos naturais de igualdade e liberdade, sendo que para tanto abdica da liberdade natural em favor da liberdade civil, ou seja, aquela construída pelos homens através das leis. No entanto, o contrato ao fazer prevalecer a liberdade civil, assegura como ganho a proteção à propriedade dos bens que possui, perdendo, por outro lado, a liberdade natural que lhe dá o direito ilimitado a tudo que possa alcançar. Assim, a propriedade, para Rousseau, foi a principal responsável pela construção do homem civilizado, que passa a ter obrigação exclusivamente com os poderes legítimos.

Ao discutir sobre o poder soberano, caracterizando-o como inalienável e indivisível, afirmando que a noção de soberania só se concebe a partir da vontade geral, Rousseau vai se contrapor à ideia de direito concedido pela força, enfatizando que o poder deve ser dirigido essencialmente garantia da vontade popular, sendo, portanto, dotado de soberania, que é um bem de todos bancado por meio de um Estado, que deve assegurar a concretização da vontade

geral. Assim, o Contrato Social assegura o compromisso dos homens com a normatização das relações pelo direito civil e se estabelecem como povo. Ainda no interesse de preservação da vontade geral enfatiza que o poder soberano, por ser uma convenção do corpo político com cada um dos seus membros, deve ter limites não podendo ultrapassar o estabelecido nas convenções gerais, vez que o sentido dessas normatizações é assegurar o estabelecimento das condições para a união entre os direitos e deveres, redirecionando a justiça a seus objetivos.

De acordo com o pensamento de Rousseau, vê-se que no Contrato Social a legislação é vista como um recurso necessário para a correção das coisas, de forma a se aproximarem do que deve ser, uma vez que nas situações de conflitos com a natureza, acaba por prevalecer os impulsos instintivos e antissociais das pessoas. Vê-se, pois, que para os teóricos contratualistas, o Estado é portador de uma racionalidade própria, moldada para a garantia de uma vida que possa conciliar os interesses privados e os interesses universais. O Estado na concepção liberal é concebido como uma instância separada da sociedade e que, transformado na mais elevada associação dos membros da sociedade, não seria afetada por fatores sociais e econômicos e, assim, não deveria preocupar-se em prestar serviços à sociedade.

No entanto, já nas últimas décadas do século XIX, essa sociedade próspera evidencia, com o crescimento das sociedades industrializadas, que o novo pauperismo da classe trabalhadora cresce paralelamente à capacidade dos homens de geração da riqueza, que é progressivamente apropriada pelos que detêm os meios de produção. Por outro lado, as formas de respostas da sociedade civil (via família, organizações filantrópicas, religiosas e entidades patronais) aos problemas sociais se tornam inócuas frente ao pauperismo em massa. “A questão social constituída em torno do pauperismo e da miséria das massas, na segunda metade do século XIX, representou o fim de que a sociedade por si só pudesse encontrar soluções para tais problemas sociais” (PEREIRA, 2009, p. 30).

As grandes transformações políticas, econômicas e sociais que irão caracterizar o último terço do século XIX impõem uma ampliação no conceito de Estado de forma que possa dar contas de suas expressões no capitalismo do século XX. Por via da incorporação da questão social na agenda política e da sua transformação em questão de direito, a integração do Estado com a sociedade civil torna-se uma realidade.

Nesse sentido, o Estado passa a assumir o papel de regulador e interventor principal para assegurar os mecanismos produtivos necessários ao processo de acumulação, ampliando suas funções econômicas e sociais a fim de torná-lo capaz de instituir, gerir, financiar e até prover políticas de interesse de seus membros.

Mészáros (2011), ao destacar as relações orgânicas entre Estado e capital, diz que o Estado Moderno cumpre apenas a função de remediador das contradições, mas em nenhum sentido que possa ameaçar a reprodução do sistema do capital como um todo. Até mesmo quando os benefícios podem ser usufruídos pelo antagonista imediato do capital – o trabalho – como no *Welfare State*, a intervenção do Estado é sempre orientada por seu papel de facilitador da acumulação e expansão do capital. Assim, para se entender como se dá a intervenção do Estado na sociedade capitalista, dada a complexidade de suas funções, é necessário, uma análise das complexas relações que se estabelecem entre as dimensões econômica e política.

Para Wood (2003, p. 40) o capitalismo, como organização de produção das sociedades modernas pode ser considerado “o resultado de um longo processo em que certos poderes políticos se transformam gradualmente em poderes econômicos que foram transferidos para uma esfera independente”. Esse modelo, considerando a produção sob a autoridade do capital, pressupõe a organização da produção e a reunião de uma força de trabalho que tivesse direitos civis necessários para assinar o contrato de trabalho. Todavia, as necessidades do capital e do trabalho impõem a necessidade do Estado intervencionista.

Nesse cenário foram fundamentais os processos organizativos da classe trabalhadora, suas lutas, reivindicações e consciência de classe. Paralelamente a esses fatos e ao avanço contundente do sistema do capital, esses trabalhadores organizados tomam como questão central a necessidade de superar de maneira radical a divisão do trabalho alienante e desumanizador, inseparável do processo de reprodução dessa economia capitalista e também da propriedade privada.

Marx⁷, nas análises do Estado no século XIX, quando esse era apenas um regulador e garantidor da ordem, já apontava seu caráter de classe e sua intrínseca relação orgânica com a sociedade civil; portanto, já evidenciava que ele não estava acima das classes, não era neutro,

⁷ Filósofo e economista alemão, nasceu em Trier (atual Alemanha Ocidental), estudou na Universidade de Berlim, interessando-se principalmente pelas ideias do filósofo Hegel. Ele queria descobrir a causa dos conflitos de classes provocadas pela Revolução Industrial e o meio de resolvê-los. Algumas influências no desenvolvimento do pensamento de Marx foram a leitura crítica da filosofia de Hegel (método dialético), o contato com o pensamento socialista francês e o estudo da economia clássica inglesa. Os Manuscritos econômico-filosóficos ou Manuscritos de Paris apresentam a planta fundamental do pensamento de Marx. Na obra, Marx expõe a discrepância entre moral e economia, denunciando a radicalidade da exploração do homem pela empresa capitalista. Enquanto a reprodução do capital é o único objetivo da produção, o trabalhador ganha apenas para sustentar suas necessidades mais vitais, ou seja, para não morrer e poder continuar produzindo. O pensamento de Marx aponta na direção da problemática do Estado, da distinção entre emancipação política e humana, assim como, desnuda a existência de uma cisão entre indivíduo e gênero humano, entre sociedade civil e Estado, cuja bipartição se torna mais perceptível, ou melhor, tem seu antagonismo direto e contundente no Estado politicamente emancipado.

nem surgiu com funções de administrar a sociedade civil, mas decorria dessa sociedade e com relações orgânicas com as classes dominantes, ao afirmar que o Estado era o comitê executivo da burguesia.

Numa perspectiva de crítica à emancipação política das sociedades, proporcionada pelo Estado Moderno, ou outras buscas de emancipação que não enfrentam a destruição desse modo de produção capitalista, Marx salienta que o homem moderno busca outras formas de satisfação de suas necessidades, tendo a religião como principal mecanismo para justificar as condições concretas de carência que vivencia na sociedade. Para Marx, a propalada emancipação política não assegura a plena libertação dos homens da condição de alienação a que é submetido nas relações sociais capitalistas, visto que continuam subjugados material e espiritualmente, impedidos de entender criticamente essas limitações e, assim, lutarem pela efetivação dos seus direitos. A emancipação política, na sociedade capitalista, não possibilita a efetivação da real liberdade dos homens, em parte decorrente da ação do Estado que regula as relações sociais entre os indivíduos na defesa de sociedade igualitária apenas no plano ideal.

Assim, uma análise crítica da sociedade capitalista aponta que a emancipação política, mesmo representando um avanço nas relações entre os homens, a partir da transformação do Estado religioso em Estado político, transformando radicalmente as formas escravista e feudal de exploração e de desigualdade social, é limitada porque não dá as ferramentas necessárias à superação das contradições sociais que continuam perpetuando a exploração e a desigualdade entre os homens, que na contemporaneidade assumem formas cada vez mais desumanas. Assim, a esfera política, afirmada como promotora da universalidade, não se afirma na materialidade da vida concreta, onde o Estado continua a ser "[...] o intermediário entre o homem e a liberdade humana [...] constitui o intermediário ao qual o homem confia toda a sua não divindade, toda a sua liberdade humana" (MARX, 1994, p. 44). O Estado continua mediando a existência particular dos indivíduos à sua existência genérica, enquanto membro de uma sociedade igualitária, porém apenas no plano ideal. Em outros termos, a vida genérica do homem, na modernidade, só aparece formalmente, nas leis abstraídas do Estado democrático.

A democracia moderna, vista por essa perspectiva crítica, é caracterizada pela contradição fundamental entre liberdade e igualdade políticas e liberdade e igualdade concretas. A contradição central da sociedade capitalista, que se apresenta numa produção exponencial de riqueza paralelamente ao crescimento da desigualdade social, evidencia que democracia e capitalismo se constituem opostos quando equiparados à emancipação e

igualdades concretas no usufruto da riqueza socialmente produzida. Por outro lado, são entendidas como possíveis na perspectiva da igualdade formal, afirmadas nas leis e nos direitos sociais estabelecidos a partir das lutas empenhadas pela classe trabalhadora. Isso porque democracia pressupõe determinadas condições materiais para efetivar-se, formas concretas de existência que permitam ao homem pleno desenvolvimento de suas potencialidades, o que o capitalismo, por sua própria organização, não permite. Dito de outro modo, a antítese entre capitalismo e democracia revela-se na falta de condições materiais básicas à sobrevivência dos homens, pois democracia requer condições materiais, igualdade e liberdade reais, que o capitalismo não pode garantir, pois suas regras submetem-se às leis do mercado, à acumulação do capital, em suma, à sua autorreprodução ampliada.

Todavia, a democracia possível nessa ordem tem significado garantias a direitos civis, políticos e sociais, mediante abertura das classes dominantes e do Estado para os interesses das classes trabalhadoras, com o intuito de manter a hegemonia dominante que é o pleno desenvolvimento do capitalismo e do seu modo de vida, mediante concessões que não dizem respeito a seus interesses fundamentais. Segundo Gramsci (apud BUCI-GLUCKSMANN, 1980) para a hegemonia se estabelecer faz-se necessário levar em consideração os interesses dos grupos sobre os quais a hegemonia é exercida, estabelecendo um equilíbrio entre interesses muitas vezes divergentes entre si. Assim, o grupo dirigente precisa abrir mão de certos ganhos econômicos particulares para manter a direção social que lhe interessa. Certamente essa capacidade de fazer sacrifícios do grupo dirigente não deve comprometer o essencial no que se refere aos seus ganhos.

Esse processo no qual o capitalismo adota a democracia como forma de administrar os conflitos mediante políticas públicas começa com a Grande Depressão (crise cíclica do capitalismo e do liberalismo como regime político) que se estendeu na década de 1930 e se aprofunda com as guerras (Primeira e Segunda Guerras Mundiais). A partir desse período, o sistema capitalista inaugura sua doutrina propondo o controle estatal da demanda em uma economia de mercado com vistas a assegurar alto nível de atividade econômica e o pleno emprego. Assim desenha-se o Estado de Bem-Estar Social, cujo o keynesianismo se constituirá a política econômica desse modelo de Estado, firmada com o suporte das políticas de seguridade social. Portanto, nesse sentido, o papel ativo do Estado na regulação e produção dos processos produtivos, aliado a uma política de reconhecimento de direitos sociais associada a uma política de pleno emprego com vistas ao aumento da capacidade de consumo da classe trabalhadora, será possível graças à fase expansiva da produção desse período (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Assim, são modificadas substancialmente as relações do Estado com o sistema produtivo, rompendo parcialmente com os princípios do liberalismo. O Estado de Bem-Estar vai caracterizar-se por um tipo de relação entre Estado e sociedade, regida por princípios que inspiraram objetivos e políticas de extensão dos direitos sociais, oferta universal de serviços sociais, preocupação com o pleno emprego e institucionalização da assistência social como rede de defesa contra a pobreza absoluta e meios de garantir padrões mínimos de atenção às necessidades básicas humanas. O surgimento do *Welfare State* na economia e na sociedade mudou a fisionomia liberal prevalecentes da ordem capitalista. Segundo Pereira (2009, p. 88), tal ordem deixa de se reger pelo princípio do *laissez-faire* (livre mercado) e o Estado passa a intervir na economia a fim de garantir políticas de pleno emprego, seguridade social e direitos de cidadania.

Nessas novas condições, a sociedade passa a exigir do Estado o compromisso com a provisão do bem-estar e a prestação de serviços e benefícios no atendimento a um leque mais amplo de demandas e necessidades sociais, como um direito do cidadão. Crescem demandas sociais, advindas da “questão social” e, nesse papel, o Estado passa a regular a economia e a sociedade, empreendendo ações sociais e provendo a classe trabalhadora com benefícios e serviços. Assim, o “Estado capitalista tornou-se parte visivelmente interessada nos conflitos entre capital e trabalho, assumindo um forte papel regulador, dando origem ao Estado de Bem-Estar ou Estado Social” (PEREIRA, 2009, p. 30). As consequências mais marcantes da implantação efetiva do *Welfare State* no pós-1945 foram: um rápido e amplo crescimento econômico e a significativa modificação na lógica do conflito de classe no meio industrial.

Na sequência da Segunda Guerra Mundial e no processo da reconstrução econômica e social que então teve curso, o capitalismo experimentou as três décadas de maior crescimento, com uma produção exponencial de ganhos para o capital. A construção do *Welfare State* na Europa Nórdica e alguns países da Europa Ocidental, bem como o dinamismo da economia norte-americana pareciam remeter para o passado a “questão social” e suas manifestações, elas eram próprias da periferia capitalista, as voltas com seus problemas de “subdesenvolvimento”.

Na entrada dos anos 1970, esgotou-se a onda expansiva da dinâmica capitalista a partir das alternativas propostas pelo keynesianismo para recuperação do ciclo expansivo do capital, iniciando mais uma crise cíclica do capital e do Estado intervencionista. A saída da crise pelo capital com a conjunção da globalização e neoliberalismo veio para demonstrar que o capital não tem nenhum compromisso social com a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora. Apenas os marxistas insistiam em assinalar que as melhorias no conjunto das

condições de vida das massas trabalhadoras não alteravam a essência exploradora do capitalismo, continuando a revelar-se através de intensos processos de pauperização relativa (PAULO NETTO, 2004).

A partir desse novo cenário no capitalismo mundial, direitos sociais (a serem garantidos pelo Estado) e crescimento da produção tornam-se antagônicos. Nessa nova configuração do Estado (neoliberal) em resposta à crise, evidencia-se a noção do Estado mínimo para a defesa dos interesses da classe trabalhadora, isso porque se alteraram as correlações de forças e o poder organizativo dos trabalhadores.

Paulo Netto (2012) ao fazer uma análise sobre as crises do capital e suas consequências para a sociedade ressalta que:

Na verdade, desde os anos 1990, em todos os continentes registraram-se crises financeiras, expressões localizadas da dinâmica necessariamente contraditória do sistema capitalista. E crises, não só as financeiras, fazem, também necessariamente, parte da dinâmica capitalista — não existe capitalismo sem crise. São próprias deste sistema as *crises cíclicas* que, desde a segunda década do século XIX, ele vem experimentando regularmente. E que, seja dito de passagem, não conduzem o capitalismo a seu fim: sem a intervenção de massas de milhões de homens e mulheres organizados e dirigida para a sua destruição, do capitalismo, mesmo em crise, deixado a si mesmo só resulta... mais capitalismo [...] Entretanto, há um tipo de crise que o capitalismo experimentou integralmente, até hoje, por apenas duas vezes: a chamada *crise sistêmica*, que não é uma mera crise que se manifesta quando a acumulação capitalista se vê obstaculizada ou impedida. A crise sistêmica se manifesta envolvendo toda a estrutura da ordem do capital (NETTO, 2012, p. 413).

Assim, conforme a análise de Paulo Netto (2012) vive-se a terceira crise sistêmica do capitalismo, que põe em risco toda a estrutura da sociedade na contemporaneidade denotando o exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem do capital e que se evidenciam em todos os níveis da vida social.

De acordo com Mészáros (2011, p. 106), a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno. O Estado na lógica do capital está baseado na autonomia da esfera política em relação à esfera econômica e no papel decisivo do conflito de classes, mas está intimamente ligado a eles. Com a esfera política relativamente autônoma, o Estado garante coesão à formação social capitalista. A burguesia sendo a classe dominante é sua beneficiária fundamental.

Portanto, o Estado surge como uma estrutura política, dotado de uma organização burocrática e de um sistema jurídico legal organicamente ligado à ordem capitalista. Nessa perspectiva, o Estado segue a lógica do capital na medida em que estabelece as condições gerais para o bom funcionamento do capitalismo, ou seja, torna-se, portanto, uma instituição que vem com o propósito de garantir a existência dos contratos e da propriedade. Esse Estado altera suas funções e papéis conforme as necessidades do sistema de produção social.

3.1.1 Especificidades do Estado brasileiro

No Brasil as circunstâncias e desenvolvimento do *Welfare State*⁸ são diferentes das observadas nos países da América do Norte e na Europa Ocidental, uma vez que a possibilidade de utilizar o *Welfare State* como instrumento de controle da demanda nacional era reduzida, dado o baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas no país. Nesse sentido, o *Welfare State* foi moldado com o caráter político de regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia, a relação capital/trabalho por meio burocracia estatal, dirigindo-se inicialmente àqueles inseridos no mercado formal de trabalho.

Isso porque diferentemente dos países capitalistas centrais, o processo de industrialização brasileiro foi induzido e realizado, em grande parte, pelo Estado, que através da utilização de diversos mecanismos favoreceu a iniciativa privada com vistas a assegurar o seu processo de desenvolvimento. Esse modelo vai levar a uma permanente exclusão da classe trabalhadora do usufruto da riqueza produzida, em vista da crescente desigualdade social que permeia as relações sociais entre as classes sociais, gerando por aqui o fenômeno da segregação socioespacial.

As transformações econômicas ocorridas no Brasil no início do século XX foram impulsionadas pela burguesia cafeeira que a partir do acúmulo de capital oriundo dos investimentos em exportações puderam gerar capital industrial, propiciando as condições necessárias às transformações internas no país. Assim, o enfraquecimento da economia cafeeira em 1930, aumentou a interferência do governo na economia, favorecendo a organização da burguesia, ao mesmo tempo em que eliminava do poder estatal as oligarquias tradicionais que representavam interesses agrário-comerciais. As diversas mudanças na

⁸ Muitos analistas de políticas públicas no Brasil acreditam que não houve um *Welfare State* no país, porque a cidadania nunca foi universal e o Estado não cobriu a reprodução de amplas parcelas da classe trabalhadora e população em geral. Outros, entretanto, considerando o *Welfare State* como um sistema de políticas públicas nacionais que regulam a relação capital/trabalho consideram que apesar das especificidades temos um sistema de proteção social denominado de *Welfare State*.

economia proporcionaram o surgimento de uma política orientada para fortes investimentos na infraestrutura industrial, privilegiando a indústria de base e de energia, contribuindo decisivamente para transformações significativas na estrutura social do país.

Segundo Ianni (1986), não se pode na verdade atribuir as mudanças na estrutura urbana brasileira, como a segregação socioespacial, apenas à atividade industrial, alguns outros fenômenos são consequência do primeiro e estão inter-relacionados. Recomenda, nesse sentido, que atenção especial seja dada à relação campo-cidade nesse período, particularmente ao êxodo rural, que contribui para o crescimento das cidades e suas implicações na caracterização da sociedade burguesa. Nessa perspectiva, é preciso ressaltar que as mudanças econômicas advindas da expansão capitalista no país provocaram os movimentos migratórios do campo para a cidade, que se deslocavam para os centros urbanos em busca de novas possibilidades de trabalho, mas a falta de uma política urbana para atender as novas demandas gerou o processo da urbanização desordenada. Ademais, o crescimento no fluxo migratório para os centros urbanos mais industrializados, acelerou a oferta de mão-de-obra e o consumo de produtos, intensificando a taxa de crescimento industrial e proporcionando o aumento de novos estabelecimentos industriais no país, favorecendo uma significativa reorientação nos moldes da política econômica que se volta para assegurar o aumento da renda per capita, dos salários e do consumo, conseqüentemente, o aumento da taxa de crescimento da população e de urbanização. Para Ianni (1986, p. 33-34):

[...] consolidou-se uma vitória importante, ainda que parcial, da cidade sobre o campo. Pouco a pouco, as classes sociais de mentalidade e interesses caracteristicamente urbanos impuseram-se sobre a mentalidade e os interesses enraizados na economia primária exportadora. Para os partidos e movimentos políticos que haviam lutado por instituições democráticas, a vitória sobre as oligarquias havia sido um malogro. Passava-se do regime oligárquico à ditadura do tipo burguês, depois de um entreato de grande fermentação política e econômica.

Assim, na análise do autor, a espacialidade decorrente da concentração da população na cidade e do processo de industrialização desenvolve-se pelo encadeamento de continuidade e rupturas, implicando no deslocamento das oligarquias dominantes até então (IANNI, 1986), para a classe burguesa associada a certos setores oligárquicos, que promovem as mudanças para um novo modelo de produção, logo, sem revolução burguesa e sem alianças com setores populares. Assim, a expansão capitalista irá provocar os movimentos migratórios do campo para a cidade impondo precárias condições de vida aos trabalhadores vindos do campo que,

devido à falta de qualificação profissional, tem dificuldade para se inserirem no mercado de trabalho industrial.

O processo de industrialização-urbanização desencadeou no país a partir dos anos de 1950, o crescimento desordenado das cidades, abrigando a classe trabalhadora em imensas periferias sem as condições necessárias para a garantia de sua subsistência, gerando um aprofundamento da desigualdade social. O modelo de industrialização dependente, com altas taxas de exploração do trabalho e grande número de desempregados, revelará os conteúdos dos processos constitutivos das cidades brasileiras.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento da base industrial brasileira, que se acentua nos anos 1964-1980, com o “milagre econômico brasileiro” constituiu suporte para uma modernização conservadora, onde de um lado vislumbrou o crescimento econômico e, de outro, a recomposição do bloco sociopolítico para assegurar a manutenção dos interesses monopolistas e a concentração de poder e dinheiro nas mãos de poucos.

A resultante é um processo de desigualdade regional e entre as cidades, sendo as cidades do Sudeste e Sul, com amplo desenvolvimento industrial, do comércio e serviços, transformados em metrópoles que atraem mão-de-obra de outras regiões e concentram a riqueza e as rendas melhores do país.

É a partir dessa configuração que o crescimento das cidades brasileiras se dá de forma acelerada, desordenada e com uma base extremamente desigual. Condições essas agravadas pelo ajuste neoliberal a partir da década de 1980, como saída para a crise econômica e social, tendo como um dos principais indicadores o crescimento da violência urbana, que no período de 1980 a 2010 teve um aumento de 259% no país (MARICATO, 2013, p. 21).

As políticas sociais no período anterior à década de 1930 eram fragmentadas, pontuais e emergenciais, típicas de um Estado Liberal, ainda dirigido pelas oligarquias sendo, portanto, a partir da década de 1930 o início das políticas públicas voltadas para regular a relação capital/trabalho de caráter nacional, como a política previdenciária, sindical e a legislação do trabalho. Esse sistema se desenvolve no período da redemocratização (1940-1960) mantendo suas características fragmentadas e clientelistas. No período da ditadura militar (1965-1980) as políticas sociais se ampliam e consolidam esse sistema, mas assumem uma dimensão conservadora e autoritária, dada a supressão dos direitos civis e políticos, com a repressão aos movimentos de trabalhadores, agregando a característica assistencialista ao sistema de proteção social brasileiro.

O Estado intervencionista brasileiro tem início com a modernização, por ele engendrado, considerando a incipiente e fraca burguesia no país. Essa modernização

conduzida pelo Estado fortaleceu a burguesia mediante a mudança no modelo econômico agrário-exportador para o de substituição de importação de base capitalista. Esse modelo se consolida no governo militar (1964-1979), período em que o país ingressa na fase monopolista associado ao capital estrangeiro, ao crescimento da cobertura das políticas econômicas e sociais. Todavia, as mudanças introduzidas ampliam as desigualdades sociais decorrentes da opção pelo modelo de desenvolvimento adotado.

Até a década de 1960, a maior parte da população brasileira estava no campo, quando o processo de urbanização/industrialização se tornou o principal agente de desenvolvimento e de modernização essa realidade se altera. A instalação dos governos militares, aproveitando a fase positiva da economia mundial e a capacidade produtiva da indústria nacional, favorece certo crescimento do emprego e do salário. O Estado pós-1964 promove o rearranjo político das forças socioeconômicas para manutenção e continuidade do padrão existente, assegurando o esquema de acumulação em proveito do capital/monopólios e favorecendo o desenvolvimento dependente e associado ao agir diretamente na economia e, politicamente, mediando os conflitos setoriais em benefício do capital. No entanto, no fim desse ciclo de expansão, maiores sacrifícios foram exigidos da classe trabalhadora por causa do endividamento externo, reforçando os mecanismos de segregação socioespacial decorrentes de um modelo de desenvolvimento que se adequava aos interesses do grande capital.

Considerando esse momento de mudanças significativas na economia brasileira, bem como aquelas relacionadas à reestruturação da máquina estatal para fazer consolidar suas alianças com o capital externo, os muitos impasses político-administrativos na gestão do país, somando aos imensos problemas urbanos, dimensionados pelos movimentos sociais, levaram o Estado brasileiro a colocar em pauta o planejamento urbano, como estratégia para resolver as demandas postas pela sociedade. Desse modo, a partir dos anos de 1970, os planejadores urbanos discutem os limites impostos à organização urbana, influenciados por autores como Poulantzas (1968), Lojkin (1981) e outros, que faziam críticas às respostas dadas pelo Estado à crise das cidades. Dessa forma, pretendiam contribuir para a discussão sobre a relação entre a política urbana, Estado e desenvolvimento socioeconômico.

Para Fiori (1999), a crise no final dos anos de 1970 é decorrente do acúmulo de problemas de ordem econômica e, principalmente, política, evidenciando a incapacidade gestora do Estado frente à situação vivenciada. O autor resgata o comportamento do Estado nas décadas que antecederam a crise, apontando que, nos anos 1920, o Estado brasileiro assumiu uma forma centralista; nos anos de 1930, apresentou-se de forma autoritária; na década de 1950, alavancou, com sucesso, a perspectiva desenvolvimentista, assumindo

importante participação nos processos de industrialização e modernização da sociedade brasileira, porém o fez vinculado a uma aliança que o forçou a assumir uma gestão conservadora, centralista e autoritária. No período da ditadura militar, o planejamento assume uma versão conservadora e centralizadora representada pelos agentes tecnocratas do governo, definindo de cima para baixo as prioridades nacionais favorecedoras dos interesses da burguesia nacional e internacional. Vê-se, então, consolidar um modelo de planejamento que tem como direção a cidade-mercadoria, sem participação popular e critérios de visibilidade e transparência.

As décadas de 1970-1980 vão representar no cenário internacional mudanças significativas no padrão da acumulação capitalista decorrentes das evidências da terceira grande crise do capitalismo, que vai gerar desequilíbrios na economia mundial. Assiste-se ao fim do padrão de crescimento baseado no financiamento externo ou estatal, através do investimento direto do Estado ou do investimento privado subsidiado, que havia prevalecido até então. Visando à superação da crise, o capital mundial articula uma nova ideologia (neoliberalismo) com vistas a justificar as medidas de quebra dos direitos construídos pelas lutas dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que no plano econômico adota medidas voltadas à busca da recuperação das taxas de lucro – reestruturação produtiva.

Tensões sociais são as marcas dos anos de 1980 decorrentes de um modelo de desenvolvimento amparado no binômio ajuste externo-desajuste interno que resultou no agravamento das condições para a ampliação da crise e da inflação. O colapso do modelo de industrialização era previsível e inevitável, deixando para os anos de 1990 inúmeros problemas de ordem econômica, social e política, abrindo como alternativa, aos olhos das elites, o receituário neoliberal. Nessas condições, o movimento na busca de recuperação da expansão do capital leva ao recrudescimento das condições de exploração do trabalho, provocando o agravamento dos processos de segregação socioespacial na medida em que os especuladores se apropriavam das áreas urbanas sem nenhum controle por parte do Estado e da sociedade.

No Brasil, a década de 1990 é marcada por contradições, pois se vive uma conjuntura movimentista, de lutas por redemocratização, descentralização, participação popular e, de outro lado, de crise capitalista e do Estado de Bem-Estar Social e avanço do neoliberalismo nos ajustes estruturais dos países periféricos à nova ordem mundial.

Em relação às políticas públicas ou sistema de proteção social brasileiro até as reformas da década de 1980, o sistema era caracterizado por centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, privatização e uso

clientelístico das políticas sociais. O Estado brasileiro utiliza as políticas sociais como instrumento de legitimação da ordem política e social e fornecimento de mão-de-obra assalariado à indústria. Nesse sentido, Medeiros (2005) aponta que o caráter redistributivo do *Welfare State* brasileiro foi comprometido devido a: elevada segmentação da sociedade, por conta de um modelo de desenvolvimento excludente; ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais; uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao Estado; dentre outros.

Considerando o desenvolvimento do processo de acumulação capitalista e a profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e os proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto e esta função reguladora e intervencionista se dá através da política social. As ações e estratégias voltadas para as políticas sociais incidem essencialmente em políticas compensatórias e em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social.

A CF/1988 tornou-se um divisor entre as características do sistema de proteção social anterior e o proposto com essa legislação, passando a assumir a perspectiva de direitos. O sistema ganha dimensões universalistas, guia-se pela lógica dos direitos sociais, constitui as políticas de seguridade social e adota diretrizes de descentralização administrativa e participação popular.

Apesar das mudanças normativas, o sistema de proteção social brasileiro, nos anos 1990, passou a conviver com forças contrárias, típicas do neoliberalismo, movidas por um discurso de redução de gasto social, de distribuição de responsabilidades com a sociedade civil, focalização e seletividade, nos atendimentos dos grupos mais pobres em detrimento das políticas universalistas previstas constitucionalmente, criticadas por serem onerosas, por desconsiderarem as particularidades e necessidades heterogêneas dos grupos atendidos.

O atual contexto das políticas públicas é marcado por contradições, avanços normativos e dificuldades de implementação. Nesse cenário, os instrumentos de planejamento urbano e as políticas urbanas sofrem essas consequências. Nesse sentido, é relevante a discussão das formas de enfrentamento das segregações socioespaciais e das desigualdades sociais através do planejamento e das políticas urbanas, seus limites e possibilidades nesse enfrentamento, considerando a natureza do Estado e o atual estágio das correlações de forças. É a partir dessa perspectiva que se propõe uma reflexão sobre a ação do Estado como sujeito central na organização do espaço urbano.

3.2 Planejamento e políticas urbanas

As cidades são elementos decisivos para o surgimento do mercantilismo, estratégicas para a expansão industrial e se reestruturam com a consolidação do capital financeiro e os novos modelos de acumulação do modo de produção capitalista. Nesse sentido, expressam a materialização territorial e espacial das contradições do sistema produtor de mercadorias.

A tendência à concentração do poder econômico e político é tomada como premissa histórica para o entendimento do processo de urbanização nas principais cidades do sistema mundial. As cidades dos países centrais, com base social menos injusta e desigual, oferecem maiores resistências e alternativas para que seus habitantes defendam mais efetivamente suas condições de vida; inversamente, as cidades periféricas, por contarem com uma base física de maior desigualdade e com frágeis organizações políticas de interesse popular, resultam em um aprofundamento das já precárias qualidades de convivência urbana e em maiores possibilidades de reforçar canais de relações interclasses baseadas em laços de dependência política (BRUNETT, 2012).

Outro aspecto central na discussão da gestão das cidades refere-se às transformações na produção do espaço urbano exigindo que se busque entender como se dá a valorização da terra na sociedade capitalista, para aí situar a configuração do Estado como o principal responsável pela provisão dos serviços coletivos necessários à vida urbana: transporte, saúde, educação, habitação, equipamentos e infraestrutura urbanos, etc. Nessa perspectiva, conhecer a natureza do Estado capitalista e sua intervenção no espaço urbano possibilita à sociedade civil organizada se contrapor aos projetos e programas negadores dos direitos dos trabalhadores e geradores de exclusão social que atingem a classe trabalhadora.

Para Villaça (2005), o Estado exerce o controle sobre a produção do espaço urbano a partir de três processos: a definição da localização da infraestrutura urbana, especialmente do sistema viário; a localização dos aparelhos do Estado; e o controle da legislação urbana. Na interpretação do autor, todos esses mecanismos são operados no sentido de privilegiar as elites. Assim, o autor evidencia que o Estado tende a privilegiar os interesses das classes dominantes, contribuindo para o acirramento das desigualdades sociais.

Ao incorporar as demandas sociais coletivas no cumprimento de sua função de regulação e intervenção social, o Estado formula políticas públicas dentro dos marcos legais e institucionais do direito à cidade. Nesse sentido, a política urbana pode ser entendida como contratendência gerada pelo modo de produção capitalista para enfrentar os desafios ou efeitos negativos da segregação socioespacial, especialmente no que se refere a uma justa

distribuição dos equipamentos urbanos (LOJKINE, 1981), cujas direções e alcance dependem das correlações de força entre as classes.

Ao reconhecer o papel do Estado como instrumento de regulação e intervenção social no enfrentamento dos limites da urbanização capitalista, é preciso ter clareza que no modo de produção capitalista, o desenvolvimento do conjunto das condições gerais da produção revela o seu caráter contraditório: de um lado faz-se necessário desenvolver a socialização das forças produtivas materiais e humanas na sociedade capitalista; de outro, requer a subordinação do crescimento econômico à valorização do capital. Nessa perspectiva, a ação estatal não suprime essa contradição, ao contrário, tende a exacerbá-la (LOJKINE, 1981). Assim, o Estado ao se constituir no principal agente da distribuição social e espacial dos equipamentos e serviços urbanos para as diferentes classes e frações de classe vai contribuir, decisivamente, para o acirramento das contradições sociais geradas pela segregação social dos valores de uso do solo urbano, situando-se aí um dos principais limites das formas de enfrentamento à segregação socioespacial.

Nessa perspectiva, a política urbana, produto das contradições urbanas relativas às relações que se estabelecem entre as diferentes forças sociais opostas quanto ao modo de produção e de ocupação do espaço urbano, supõe não só o planejamento, mas também o conjunto das práticas reais operacionalizadas pelo Estado para intervir financeira e juridicamente na organização do espaço social. Na concepção de Lojkine (1981), essas dimensões se articulam na dimensão urbanística que condensa, materializa e mede os efeitos sociais do planejamento e da operacionalização na organização social desse espaço urbano. Segundo Lojkine (1981, p.180):

[...] uma política coerente não remete, portanto, nem à suposta existência de uma “vontade” (que seria o poder do Estado ou de um indivíduo) ou de uma decisão, nem à de um “projeto” [...]” A unidade e coerência – supostas – residem, para nós, nos efeitos do plano/operações de urbanismo sobre o conjunto da organização social do espaço.

Para o autor, a eficácia da política não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na interseção de interesses e projetos que estabelece com a sociedade civil. A análise do conteúdo da política decerto tanto pode evidenciar a coerência do discurso com os interesses do capital, ou camuflados em interesses da população, como os efeitos reais que a mesma impõe na organização do espaço urbano e, portanto, na vida da população.

As discussões levantadas anteriormente evidenciam que o espaço urbano foi historicamente construído com base na lógica capitalista do mercado, sendo permanentemente

legitimado pelo Estado que, apoiado no arcabouço jurídico, tem reforçado o caráter mercantilista e elitista dos mecanismos de uso e ocupação do solo urbano. Todavia, para garantir legitimidade o aparato político tem que aparecer como neutro e visando os interesses gerais, para isso tem que incluir as demandas coletivas nas suas ações de políticas urbanas.

Mas, as formas de buscar legitimidade se alteram, assumindo configurações diferenciadas, nos diferentes modelos de acumulação capitalista. No contexto atual de avanço do neoliberalismo o discurso de crise e da necessidade da intervenção de todos para superá-las fortalece o pluralismo de bem-estar social, em que todos são agentes de proteção social, corresponsáveis pelo bem-estar social, incluindo os beneficiários das políticas.

No contexto neoliberal a configuração espacial assume diferentes dinâmicas e resultados conforme as condições socioeconômicas e políticas dos territórios alcançados pelas novas formas de produção, financeirizada e flexível. Nessas condições, o Estado se reestrutura para oferecer as condições necessárias às novas formas de produção capitalista: redução do valor da mão-de-obra por meio da exclusão de encargos sociais; aprovação de contratos terceirizados, repassando áreas da sua competência para a iniciativa privada; regulando movimentações financeiras especulativas; dotando de infraestrutura e aplicação de legislação urbanística para as áreas de interesse do capital. Isso em nome de um desenvolvimento econômico que melhoraria a vida de toda a população.

A cidade nos países centrais foi palco do embate entre as duas principais classes da sociedade capitalista – capital e trabalho, então em equilibrada correlação de forças, até a primeira metade dos anos 1970. Nesse processo, o Estado adota uma postura de aparente neutralidade entre os interesses privados e as necessidades coletivas, transferindo aos técnicos da classe média o papel de fiel da balança, planejadores urbanos de uma pretendida justiça social. Mas, esse processo não foi pacífico em todos os países, antes ao contrário, com embates e até uso da violência.

Nestes termos, a Alemanha constituiu-se no berço do zoneamento do uso do solo urbano com vistas a controlar a propriedade fundiária e direcionar os investimentos para a acumulação do capitalismo tardio. Reprimiu o movimento operário e acenou com políticas habitacionais populares. Em Londres e Paris, viu-se reações violentas do Estado contra as massas populares, que dividia com a burguesia os espaços da cidade e da arquitetura, tornando-se a produção do espaço uma questão política e militar. Em ambas, a classe trabalhadora era expulsa das áreas centrais para a periferia, perdendo o direito à cidade (BRUNETT, 2012).

Após a Segunda Guerra Mundial, a instituição do Estado do Bem-Estar Social (ou *Welfare State*) constituiu-se padrão decisivo para enfrentar, via industrialização e políticas sociais, os novos impasses do sistema. A cidade, enfim, viu redimensionado seu papel na produção material e ideológica do espaço urbano com o novo padrão de consumo. Após trinta anos de respostas positivas ao processo de acumulação de riqueza a crise se instala e desmonta o arcabouço ideológico do consumo massificado instituído no período da vigência do Estado de Bem-Estar Social europeu, exigindo uma reestruturação produtiva que provocou mudanças radicais nos governos, empresas e na classe trabalhadora.

Diferentemente da realidade dos países centrais, as principais cidades da América Latina, Ásia e África, também passaram por processos de urbanização desordenada, mas com pouca intervenção do Estado na viabilização de políticas sociais e urbanas; assim, a classe trabalhadora dos países periféricos pagam a conta da associação subordinada de seus países com o sistema internacional. Na conjuntura atual, os efeitos da crise do sistema capitalista central foram devastadores para os países periféricos, pois acarretaram o corte nos investimentos e nos financiamentos reduzindo a produção industrial e as obras e serviços públicos, afetando inúmeros setores da economia nacional.

A discussão sobre os problemas da cidade e sobre a necessidade de enfrentamento desses problemas remete ao planejamento urbano como alternativa para a resolução das diversas problemáticas que se apresentam no espaço urbano. Mas a questão que se coloca é: a quem cabe planejar e com quais objetivos? Para Souza e Rodrigues (2004), a perspectiva conservadora remete essa competência à ação exclusiva do Estado que, a partir de seu quadro de técnicos, propõe soluções para os problemas da cidade e

[...] elaboram planos para modificar o traçado de ruas e praças, alterar formas espaciais e criar novas, com o objetivo de melhorar a “funcionalidade” e a beleza de certas áreas. Para isso, geralmente é necessário mobilizar rios de dinheiro e, às vezes, deslocar populações inteiras. Raramente se pergunta aos moradores e usuários dos espaços afetados o que pensam de tais intervenções, e, quando isso acontece, fica-se apenas na consulta, sem que se dê às pessoas a oportunidade de participar, verdadeiramente, na busca de soluções para os problemas de seus bairros e suas cidades (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 14).

Assim, para os autores, essa concepção de planejamento se distancia dos interesses da população, a quem de fato deveria caber o poder de discutir e decidir sobre seus interesses, cabendo aos técnicos atuarem na condição de consultores populares, orientando sobre os

meios mais adequados de solução dos problemas. Para Souza e Rodrigues (2004), ao contrário,

Planejamento urbano, como qualquer tipo de planejamento, é uma atividade que remete sempre para o futuro. É uma forma que os homens têm de tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um processo, e, a partir deste conhecimento, procurar se precaver contra problemas e dificuldades, ou ainda aproveitar melhor possíveis benefícios (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 15).

Ou seja, planejar remete à preocupação com um futuro longe dos problemas que são identificados no presente ou, ainda, que possibilite melhores condições para o aproveitamento das oportunidades que se apresentam a fim de otimizar o espaço urbano, que no modo de produção capitalista se desorganiza permanentemente em vista da prioridade que se dá ao processo de acumulação e reprodução do capital. Portanto, o planejamento não é neutro e lida com contradições entre os diversos interesses em jogo, entre as necessidades identificadas e os recursos disponibilizados, dentre outras.

Souza e Rodrigues (2004) destacam, ainda, que o planejamento urbano se diferencia, em escala temporal, da gestão urbana. Diferentemente do planejamento, a gestão urbana refere-se a uma atividade no tempo presente voltada para a resolução de determinadas situações que precisam ser enfrentadas, contando para tanto com os recursos disponíveis no presente com vistas ao atendimento das necessidades imediatas. Nesse sentido, planejamento e gestão urbana são atividades distintas e complementares, sendo que o planejamento envolve maior grau de complexidade oferecendo elementos norteadores para a preparação de boas gestões futuras, pois é a partir dele que são definidas as políticas e programas públicos para os diversos setores como educação, saúde, habitação, saneamento básico, trabalho e renda, dentre outros.

Na sociedade capitalista, o Estado é um dos principais agentes na produção do espaço urbano, tendo a função de mediar os interesses contraditórios das classes sociais, considerando suas funções de acumulação e legitimação. Para tanto, se utiliza da ferramenta do planejamento urbano como mecanismo para mediação dos conflitos e para a diminuição das desigualdades sociais e espaciais, embora prevaleçam os interesses da classe dominante.

Por causa dessas funções de acumulação e legitimação, o Estado se abre para diferentes interesses, inclusive os da classe trabalhadora, sendo o mesmo perpassado pela luta de classes e que depende da correlação de força. Souza e Rodrigues (2004) enfatizam que o planejamento urbano para garantir os interesses e necessidades da classe trabalhadora,

precisam da força de seus processos organizativos e reivindicativos. Ou seja, tem relação direta com a capacidade de participação e articulação dos segmentos populares nos processos de planejamento e gestão das políticas urbanas que assegurem melhores condições de vida à população. Planejar, portanto, não é uma tarefa neutra, envolve relações de poder, interesses em disputa, sendo que na sociedade capitalista ele se apresenta de forma conservadora, pois se volta à manutenção do *status quo* para a garantia de conservação da ordem política e econômica, mas em nome da hegemonia e da legitimidade se abre para acolher necessidades populares.

Os estudos sobre planejamento urbano apontam que sua prática é antiga, mas que ganha relevância a partir de meados do século XIX em virtude das profundas transformações ocorridas nas cidades europeias e americanas de então com os desdobramentos da Revolução Industrial e o crescente processo de urbanização, devido ao acelerado processo de imigração das populações rurais para os centros urbanos em vista da busca de melhores condições de vida. Esse crescimento desordenado das cidades vai requerer medidas para uma melhor organização do espaço urbano, a fim de garantir as condições mínimas de moradia, saneamento, segurança e transporte.

Portanto, serão as transformações ocorridas no processo de desenvolvimento e consolidação do capitalismo, mas também da luta de classe que se acirra com os processos organizativos da classe trabalhadora que levarão o poder público a adotar o planejamento urbano como mecanismo de orientação da gestão pública com vistas ao enfrentamento das muitas problemáticas que se apresentavam nas cidades para, assim, transformá-las em centros políticos e econômicos em âmbito local, nacional e internacional.

A consolidação da sociedade urbano-industrial afirma-se com o progresso técnico e científico nas primeiras décadas do século XX, mesmo diante das contradições de um desenvolvimento fundado na priorização da produção de mercadorias, a luta de classe faz emergirem as preocupações com os problemas da cidade industrial. É nesse contexto que se situam diferentes correntes de urbanismo com a finalidade de explicar os problemas que se apresentam nas cidades, para então proporem soluções a essas diferentes problemáticas e planejar o futuro.

Para Lefebvre (2001, p. 29), “[...] No século XIX, e, sobretudo no século XX, toma forma a racionalidade organizadora operacional nos diversos degraus da realidade social”, constituindo-se numa estratégia global para o enfrentamento das contradições que se apresentavam na sociedade capitalista. Assim, o autor identifica nessa estratégia três tipos de urbanismo:

- a) O urbanismo dos homens de boa vontade (arquitetos, escritores). Suas reflexões e seus projetos implicam uma certa filosofia. Geralmente, ligam-se a um humanismo: o antigo humanismo clássico e liberal[...]. Quer-se construir imóveis e cidades “em escala mundial”, “na sua medida”, sem pensar que no mundo moderno “o homem” mudou de escala e que a medida de outrora (aldeia, cidade) transforma-se em desmedida [...];
- b) O urbanismo dos administradores ligados ao setor público (estatal). Este urbanismo se pretende científico [...]. Otimiza-se num modelo as informações ou as comunicações. Esse urbanismo tecnocrático e sistematizado, com seus mitos e sua ideologia (a saber, o primado da técnica) não hesitaria em arrasar o que resta da Cidade para dar lugar aos carros, às comunicações, às informações [...];
- c) O urbanismo dos promotores de vendas. Eles o concebem e realizam, sem nada ocultar, para o mercado, visando o lucro, [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 30-32).

No entanto, mesmo reconhecendo diferentes tipologias, Lefebvre (2001) as identifica como pertencentes a um mesmo sistema global, que tem como fim ora afirmar a ideologia da sociedade de consumo, ora a construção de centros de decisão e poder, sendo ambos relacionados a projetos de dominação.

Outras formas de planejamento do espaço urbano também predominaram a partir do século XX, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, com variadas correntes de pensamento: 1) o Urbanismo técnico-setorial, cuja preocupação central era a racionalização do espaço urbano, a partir da priorização das qualidades estéticas; 2) o Urbanismo estético-viário que, tendo-se desenvolvido paralelamente à corrente anterior, priorizava a construção de grandes espaços centrais, com avenidas e edificações; 3) o Urbanismo globalizante e político que propunha mudanças radicais na estrutura social e política e na organização geográfica do espaço urbano, sendo liderado por pensadores do socialismo utópico como Saint Simon, Owen e Fourier, que se posicionavam contra a sociedade industrial, propondo a reordenação da sociedade com base na produção artesanal; 4) o Urbanismo racionalista-progressista⁹ (ou modernista), de Le Corbusier, com sua arquitetura para os grandes centros urbanos, voltado para assegurar uma alta densidade urbana com vistas a possibilitar uma diminuição dos custos da urbanização a partir da diminuição dos gastos com infraestrutura e equipamentos urbanos; 5) a Análise sistêmica, enquanto desdobramento do urbanismo técnico-setorial, diferenciando-se dessa análise por fazer uma relação dos fatores

⁹ Essa corrente vai ocupar um papel de destaque por influenciar as agências governamentais nas propostas de planejamento urbano e, segundo os estudos de Harvey, apresenta diversas fases que se estende desde o século XVII até o período pós Segunda Guerra Mundial, com suas propostas de reordenamento das cidades que influenciaram decisivamente as propostas de um planejamento urbanos comprometido com os interesses do capital;

desencadeadores da problemática em estudo com o todo; 6) o Urbanismo científico, que toma os estudos de Marx e Engels para fundamentar suas análises sobre as questões urbanas a partir de uma perspectiva estrutural e de totalidade; 7) o urbanismo da Escola de Chicago, que analisa as cidades como sistemas ecológicos humanos, cuja interação se guia pela competição e busca da sobrevivência; 8) o Urbanismo político não globalizante, que se dedica à análise das relações estabelecidas entre as estruturas administrativas municipais e as estruturas estatais federais, de âmbito federal na disputa dos recursos públicos para solução dos problemas urbanos; 8) Urbanismo com enfoque estrutural cujo foco é a análise dos interesses imobiliários a partir dos interesses do capital, tendo como teóricos Harvey, Lojkine, Topalov, Castells, dentre outros (CAMPOS FILHO, 1989).

Em vista dos muitos problemas já evidentes nas cidades do mundo do capital e por reconhecerem as cidades como espaço central para a produção da vida material e espiritual dos homens, um grupo de arquitetos influenciados pelas ideias modernistas se reuniram na Suíça, em 1928, para pensarem os desafios impostos à profissão em decorrência das transformações no modo de produzir e de se organizar a vida nas cidades, afirmando caber à arquitetura um papel decisivo na organização da sociedade moderna. É nesse contexto que se fundam os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – CIAM que tem como objetivo pensar os problemas arquitetônicos contemporâneos, a fim de propor alternativas de melhor ordenação das cidades com o desafio de torná-las adequadas ao bom desempenho das atividades dos homens na sociedade. Em 1933, no 3º CIAM, em Atenas – Grécia, os profissionais se debruçam sobre um estudo realizado em 33 cidades da Europa e dos Estados Unidos reconhecendo as diversas problemáticas existentes, e elaboram como documento padrão a Carta de Atenas, cujas propostas irão influenciar o planejamento urbano em todo o mundo, tendo como lemas centrais habitar-trabalhar-recrear e circular, conformando as cidades para o melhor desempenho dos interesses do capital a partir de uma maior especialização funcional das áreas urbanas.

No período pós Segunda Guerra Mundial, vê-se consolidar um modelo de planejamento urbano que buscava concretizar o ideal da modernidade, momento em que é intensificada a produção de legislação urbana com vistas às transformações necessárias a estruturação das cidades deterioradas pelas guerras e pelas contradições inerentes ao MPC, que se expressa no agravamento da questão social devido à produção da riqueza social ser acompanhada pela produção exponencial das desigualdades sociais. Ao mesmo tempo, o Estado vai desenvolver estratégias para o reordenamento da produção material com vistas à recuperação da capacidade de lucro dos monopólios com

[...] sua intervenção na economia, direcionada para assegurar os superlucros dos monopólios, visa preservar as condições externas da produção e acumulação capitalistas, mas implica ainda numa intervenção direta e contínua na dinâmica econômica desde o seu próprio interior, *através de funções econômicas diretas e indiretas* (PAULO NETTO; BRAZ, 2006, p. 203).

Assim, estrutura-se o Estado intervencionista, que passa a assumir a função de empresário, atuando em várias frentes para direcionar o desenvolvimento, indicando aos monopólios as melhores áreas de investimento e, ao mesmo tempo, criando as condições necessárias em setores não rentáveis, de forma a favorecer a atuação do setor privado. De outro lado, desenvolve políticas com vistas à desoneração do capital com parte dos custos com a força-de-trabalho, implementando políticas garantidoras dos direitos sociais, cujo financiamento vinha dos tributos recolhidos da população. Essa aliança capital-trabalho assegurou a legitimação à ação do Estado e dos interesses do capital, de certa forma distanciando a classe trabalhadora dos questionamentos sobre a ordem do capital (PAULO NETTO; BRAZ, 2006). Essas foram as bases do Estado de Bem-Estar Social, portanto, com relações econômicas, sociais e políticas entrelaçadas. A garantia de direitos sociais se funda num pacto entre classes que deu legitimidade a ordem capitalista.

Mas, como já destacados em outras passagens desse texto, os bons frutos dessa combinação sobre as condições de vida dos segmentos populares não tardam a ruir, expressos na profundidade da crise que se evidencia na passagem dos anos de 1970 a 1980. Em resposta à crise, vê-se o avanço das ideias neoliberais, que traz como fundamento a defesa do Estado mínimo que prepara as bases para outro tipo de capitalismo que tem a estabilidade monetária como meta central, adotando para tanto a estratégia de contenção dos gastos sociais e medidas de reformas na economia com vistas a favorecer ganhos para o capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Do ponto de vista do planejamento urbano passa a vigorar o entendimento da cidade como mercadoria para venda, sendo essa a principal tarefa dos neoplanejadores urbanos, levando os gestores locais a enfatizar sua capacidade alocativa de recursos no mercado, do que assumirem sua função política de mediação de interesses em favor da coletividade (VAINER, 2011). A questão que se evidencia é: “o que é que, afinal de contas, se vende quando se põe a cidade à venda?” (VAINER, 2011, p. 78). Para o autor, essa resposta está diretamente relacionada ao perfil de comprador que se quer atingir – marketing urbano –, que está relacionado às características identificadas no diagnóstico da cidade (VAINER, 2011).

Esse entendimento explica porque, em vista de diagnóstico tão universal, os planos estratégicos são tão semelhantes, já que tem que vender uma mercadoria (a cidade) que é comum a todos, assentada num modelo do receituário neoliberal para a economia nacional que deve está aberto ao mercado externo, conforme a demanda definida pelo grande capital, que toma como modelo o plano estratégico da cidade de Barcelona (VAINER, 2011). Para Vainer (2011), essa discussão da cidade-mercadoria irá repercutir num olhar sobre a pobreza, afirmando a visão segregacionista sobre os que estão fora do público-consumidor dessa cidade-luxo, que passam a ser entendidos como “entorno social” a ser isolado, pois os pobres estão fora do perfil de consumidor muito específico e qualificado para o capital. Ao discutir a analogia cidade-mercadoria, o autor afirma que a mesma coexiste com a noção de cidade-sujeito, ou seja, sai da condição passiva para ganhar uma nova identidade (cidade-empresa) e, assim, passa a empenhar esforços na competição em âmbito mercantil por oportunidades de investimentos do capital externo (VAINER, 2011).

O planejamento da cidade como protótipo da empresa privada já se fazia presente na concepção do urbanismo modernista, seguindo como modelo ideal a organização da fábrica taylorista, com seus elementos de racionalidade, funcionalidade, regularidade (unidade da produção) e produtos estandardizados, que acionava essas noções e conceitos como aparentemente universais. No entanto, o modelo pós-moderno (cidade como unidade de gestão e negócios) aciona a cidade em seu conjunto à empresa, passando a ser presidida pelos elementos da produtividade, competitividade e subordinação aos fins do mercado, nominado por Harvey de “empresariamento da gestão urbana” (HARVEY, 1996, p. 85).

Esse novo conceito de planejamento privilegia novos atores – os atores privados, propondo uma articulação público-privado, onde o privado reflete a defesa do interesse privado dos capitalistas. O propalado fim da separação rígida entre público-privado irá significar a participação direta dos capitalistas nos processos de decisão relativos ao planejamento e execução de políticas, que darão margem ao surgimento de diferentes agências públicas com participação privada – novos tipos de associação empresarial com aportes de recursos públicos. Nessa perspectiva, a analogia proposta conduz fatalmente ao privilegiamento dos interesses dos capitalistas, não se restringindo a uma proposta apenas administrativa. Isso conduz a novo entendimento/significados do conjunto da cidade (cidade-empresários) e do poder local. Esse processo de constituição e legitimação da nova cidadania aos setores estratégicos conduz a destituição da cidadania para os grupos com “escassa relevância estratégica” (VAINER, 2011, p. 89).

3.2.1 Cidade-mercadoria e planejamento urbano no Brasil: trajetória e atualidade

Quinto Júnior (2008), na sua análise sobre a cultura do planejamento técnico no Brasil, esclarece que os primeiros planos urbanísticos no país vão decorrer da busca de soluções para os problemas da crise das cidades portuário-exportadoras no final do século XIX e, neste sentido, tinham como preocupação central “[...] garantir que o fluxo das mercadorias não fosse interrompido para os mercados externos em função do colapso criado pelas epidemias e a falta de saneamento que paralisava a exportação dos produtos como café, açúcar, algodão, etc [...]” (QUINTO JÚNIOR, 2008, p. 49).

Outro marco do planejamento urbano no país foi a Reforma Passos, no Rio de Janeiro, no início do século XX, entre 1902 e 1906, que implementou diversas obras relacionadas a melhoria e embelezamento das vias urbanas, pois foi inspirada na reforma de Paris em meados do século XIX. Tinha três objetivos básicos: econômico, voltado a assegurar a melhor circulação das mercadorias e das pessoas, conforme as exigências do capitalismo naquele contexto; ideológico e simbólico, por ter em vista adequar a cidade em condições de concorrência com outras cidades rivais da América Latina (Buenos Aires e Montevideú); e político, pois visava deixar as áreas próximas da residência presidencial livre dos cortiços e casas de cômodos. Esses objetivos evidenciam seu caráter autoritário, conforme apontado pelos estudos realizados, sendo que “[...] uma de suas consequências foi o estímulo à favelização e à suburbanização” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 37).

O Plano Agache para o Rio de Janeiro, em 1930, vai expressar o processo de modernização vivenciado pelas principais cidades latino-americanas (Buenos Aires, 1909 e 1924; São Paulo, 1911; Havana, 1925; Caracas, 1938, dentre outros) que com as grandes transformações nas suas fisionomias urbanas iniciam o processo de transição da cidade colonial para a cidade industrial, tomando como espelho o modelo europeu, especialmente o francês, “[...] visto como instrumento de legitimação dos ideais republicanos e como modelo de civilidade [...]” (SOSA; SEGRE, 2008, p. 74). Expressa, por outro lado, o diálogo entre Brasil e Europa, no que se refere aos ideais do planejamento urbano nos anos iniciais do século XX. No país, as ações de planejamento urbano no início do século XX, e que se estendem até a década de 1950, teve como marcas processos de renovação e higienização urbana com vistas ao desenvolvimento de ações voltadas para a remoção da população pobre dos espaços centrais da cidade. Assim, essa direção reproduz a busca pelo ideal da sociedade moderna dominante na Europa e nos Estados Unidos.

Em meados da década de 1960, com a instalação dos governos militares ditatoriais, duas questões centrais se apresentavam: a primeira estava relacionada à política da segurança nacional, voltada para o combate ao risco da Revolução Comunista, para tanto se instaurou um regime de exceção política que proibia qualquer tipo de mobilização popular que apresentasse críticas ao regime, assim evoluiu-se de uma ditadura reacionária para um regime com nítidas características fascistas, onde o bloco sociopolítico dominante corporifica os interesses do grande capital monopolista imperialista e nativo; a segunda estava vinculada aos objetivos econômicos de modernização e aprofundamento do desenvolvimento do capitalismo no país, sendo que medidas foram adotadas para abertura do país ao capital externo, além dos investimentos em grandes obras de infraestrutura para a produção industrial urbana e para o desenvolvimento do complexo agro-industrial no campo. O planejamento urbano assume características conservadoras, pois favorece o rearranjo político das forças socioeconômicas para manutenção e continuidade do padrão existente. Assim sendo, o Estado garante a concretização do pacto contrarrevolucionário para assegurar o esquema de acumulação em proveito do capital/monopólios imperialistas favorecendo o desenvolvimento dependente e associado ao agir diretamente na economia e politicamente mediando os conflitos setoriais em benefício do capital (PAULO NETTO, 2011).

Embora numa perspectiva conservadora, o governo militar privilegiou o planejamento urbano criando várias instituições para cuidar dos problemas urbanos, como a Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, com o objetivo de dar suporte técnico à elaboração dos planos diretores, e o Banco Nacional de Habitação – BNH, com vistas a facilitar o acesso da população pobre à casa própria. Outra medida voltada ao planejamento da cidade foi a criação de nove regiões metropolitanas, a serem geridas por uma entidade responsável pelo planejamento metropolitano e pela racionalização dos serviços de interesse comum aos municípios integrantes da metrópole. Esvaziadas de autonomia política e financeira essas entidades pouco contribuíram para a resolutividade dos problemas metropolitanos, sendo a maioria extinta na década de 1990 (SOUZA; RODRIGUES, 2004).

Assim, no final da década de 1970, começa a se evidenciar a incapacidade de controle do Estado sobre o movimento de capitais levando ao enfraquecimento do planejamento urbano regulatório, através da criação de leis e planos, tencionando ter controle sobre os diferentes usos do espaço na cidade. Para Souza e Rodrigues (2004),

[...] Não que o planejamento regulatório tenha acabado; mas, com os governantes não querendo ou não podendo (em meio à ascensão da “onda

neoliberal”, e devido a problemas de endividamento, receitas estagnadas etc.) arcar com os elevados custos dos investimentos públicos, e buscando, desesperadamente, atrair investimentos, o planejamento regulatório começa a se ver acuado (SOUZA. RODRIGUES, 2004, p. 53).

Nessa perspectiva, a partir das décadas de 1980 e 1990, a análise das novas formas de planejamento urbano no país remete, necessariamente, a um cenário contraditório. De um lado, o processo de democratização na década de 1980, quando se registra o acirramento das lutas sociais e o aumento das reivindicações pelas políticas públicas.

Assim, a década de 1980 vai representar o momento de rearticulação das lutas políticas conduzidas pela sociedade civil organizada depois do período repressivo dos governos militares. Para Paulo Netto (2011), o golpe militar de 1964 teve como finalidades: a) adequar os padrões de desenvolvimento nacionais ao novo quadro de inter-relacionamento econômico capitalista – internacionalização do capital; b) golpear e imobilizar os protagonistas sociopolíticos habilitados a resistir a esta reinserção subalterna no sistema capitalista; c) dinamizar as tendências alinhadas contra a revolução /socialismo. Nesse sentido o desempenho do Estado na sociedade brasileira – na sua particular relação com as entidades da sociedade civil, conseguiu atuar como vetor de desestruturação das entidades que expressassem os interesses da classe trabalhadora. Serviu de instrumento contra a emersão, na sociedade civil, de entidades comprometidas com projetos societários alternativos à ordem capitalista. Nesse contexto, ver-se rearticular as lutas dos movimentos sociais pela reforma urbana, iniciados na década de 1960, período que estava em discussão a questão fundiária no campo, principal bandeira das reformas de base defendidas pelo presidente João Goulart. Essas lutas vão inspirar as propostas de reforma urbana conduzidas, inicialmente, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, mas que serão reprimidas pelo Golpe Militar de 1964.

O processo de redemocratização do final dos anos de 1970 e início da década de 1980 vai possibilitar a rearticulação dessas lutas em torno das diversas problemáticas urbanas na busca por soluções para as desigualdades sociais aguçadas por um modelo de desenvolvimento que priorizava os interesses do capital externo e das elites brasileiras a ele vinculadas. A década de 1980 vai assistir ao adensamento das lutas em tornos das muitas reivindicações populares, especialmente a moradia. Essas lutas levam as diversas entidades vinculadas à discussão sobre a cidade a criarem o Movimento Nacional de Reforma Urbana. Para Saule Júnior e Uzzo (2009, p. 260)

Mas foi em 1988 que a luta pela reforma urbana voltou à tona. A Assembleia Nacional Constituinte foi um grandioso espaço de luta política, em que as

forças populares tiveram um árduo trabalho, articularam suas demandas e ao mesmo tempo fizeram o embate com poderosos lobbies das forças conservadoras. Em meio a esse percurso pós-1964, que culminou na Constituinte de 1988, foi criado, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Contar a sua história é contar a trajetória de uma bandeira de luta que unificou e articulou diversos atores sociais. No princípio, a luta do Movimento tinha um caráter local, como a reivindicação por moradia. Mas com o fim do regime militar, passou a incorporar a ideia de cidade, a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social.

Desse modo, o Movimento Nacional de Reforma Urbana passa a se constituir sujeito político central na articulação das diversas entidades da sociedade civil que discutem a problemática urbana, tais como: Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Instituto dos Arquitetos, dentre outros. Essas entidades aprofundam as discussões em torno das políticas públicas necessárias as soluções dos principais problemas urbanos, tais como: saneamento, transporte, habitação, ocupação do solo urbano, dentre outras. Tais discussões vão ser formalizadas na Emenda Popular da Reforma Urbana para compor a CF/1988. Essa proposta avança para uma nova concepção da cidade tendo como princípio central a ética do direito à cidade e, apresentando-se como uma crítica contundente à cidade como fonte de negócios, que exclui uma parcela significativa de sua população do usufruto da riqueza produzida por todos. Essa visão é expressa nos artigos 182 e 183 da CF/1988 que tratam da política de desenvolvimento urbano e consubstanciam os principais fundamentos da reforma urbana: o direito à cidade com o cumprimento da sua função social; a gestão democrática e participativa das cidades; a subordinação da propriedade à função social. Essa nova concepção da política urbana vai ser regulamentada em 2001 com o Estatuto da Cidade, onde são definidos os novos instrumentos para a gestão urbana, instituindo o Plano Diretor como principal estratégia para a gestão da cidade.

O Movimento Nacional de Reforma Urbana, com sua capacidade de articulação e suas propostas progressistas vão representar uma ameaça as elites nacionais que passa a rearticular forças para barrar o que estava proposto no texto constitucional. Representou, concretamente, um avanço por estabelecer uma política pública voltada para atender os objetivos da reforma urbana, sendo expressos juridicamente com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Para Maricato (1997, p. 312), no entanto, a correlação de forças nas disputas urbanas enfraqueciam as conquistas desse Movimento, vez que “[...] Ao aprofundamento e detalhamento das propostas, não correspondeu uma ampliação da

participação popular, ao contrário, o rumo seguido, trouxe um distanciamento em relação às lutas massivas urbanas”.

Ribeiro (1997) ao fazer uma discussão sobre os desafios da reforma urbana destacou, entre outros aspectos, que

[...] Os processos econômicos que estão definindo a questão urbana não são mais de ordem local e tampouco nacional, pois assumem uma dimensão global. Parece-nos assim insuficiente pensar num projeto de reforma urbana situado apenas a nível global. A sua eficácia depende de um projeto político nacional que busque uma forma de inserção no novo padrão de produtividade menos desfavorável às camadas sociais em situação de exclusão social (RIBEIRO, 1997, p. 282).

Destarte, todas as conquistas e avanços resultantes dessa mobilização e luta vai ter seu poder de transformação diminuído pelo avanço do projeto neoliberal no contexto nacional. Nesse período, ao mesmo tempo em que se assiste à mobilização da sociedade pela democratização do país, processa-se o ocaso do projeto desenvolvimentista, com o rebatimento da crise econômica e do ajuste fiscal, que contribuem decisivamente para uma inflexão do modelo de gestão pública e, também, para inovações nesse setor. De outro lado, o avanço do neoliberalismo e as críticas ao Estado burocrático e as formas de gestão centralizadoras, hierárquicas e de relações verticais, levaram à defesa da descentralização no sentido de repartir responsabilidades entre os entes governamentais e a sociedade civil.

Nogueira (1997), ao analisar a dimensão política da descentralização participativa evidencia que desde meados dos anos de 1980, inicialmente numa dimensão meramente técnica/gerencial, a discussão sobre a ideia da descentralização se fez presente na sociedade brasileira passando a ocupar lugar de destaque na agenda de reformas do setor público, especialmente a partir da CF/1988, no que se refere às políticas sociais. Para o autor, estabeleceu-se, no entanto, uma

[...] confusão entre descentralização, democratização e participação, como se a descentralização contivesse em si mesma o impulso necessário para frear o autoritarismo, democratizar a sociedade e ampliar a participação dos cidadãos”. É que a descentralização, como valor e como proposição operacional, acabou sendo historicamente determinada pela luta em favor da democratização, tendendo a ser vista como instrumento dela, já que direcionada para reduzir uma intervenção estatal arbitrariamente centralizadora, fragmentada, iníqua e excludente (NOGUEIRA, 1997, p.8).

É no contexto das lutas sociais dos anos de 1980 que a CF/1988 vem materializar os anseios populares, por descentralização e participação social como mecanismo de controle

social e, por conseguinte, a participação no planejamento e gestão pública, imprimindo uma nova visão que rompe com o modelo centralizador do Estado brasileiro, caracterizado em um novo tipo de arranjo federativo e que tem na descentralização político-administrativa a direção de uma nova forma de gestão pública que aponta para o campo político democrático e popular, afirmando a participação da sociedade civil nos processos de deliberação política no âmbito local. Assim, a CF/1988, como já destacado anteriormente nesse texto, traz um novo modelo de proteção social, de políticas públicas e assegura a ampliação dos direitos sociais e políticos, constituindo novas bases nas relações trabalhistas, como também maior comprometimento do Estado e da sociedade no planejamento, gestão, financiamento e avaliação das políticas públicas.

A partir dessa nova direção assiste-se à descentralização dos serviços urbanos e da gestão local que vão se materializar na forma de orçamento participativo, na gestão integrada do SUS, na municipalização na área de habitação, saneamento, etc., favorecendo a aplicação de políticas públicas e a legitimação institucional de novos sujeitos sociais, com a criação dos partidos políticos, o fortalecimento dos movimentos e organizações sociais e a criação de Conselhos deliberativos e fiscalizatórios.

Nesse contexto, novas práticas administrativas começam a despontar no cenário político brasileiro, objetivando democratizar a gestão e ampliar o exercício da cidadania, provocando uma inversão de prioridades nas agendas de governo. O horizonte que se delineia é de que o exercício da participação política dos sujeitos sociais constitui a base para o êxito do projeto de democracia representativa em curso. Entre os instrumentos para assegurar a descentralização e democratização da gestão pública ganha destaque os conselhos setoriais das políticas públicas como uma inovação institucional que acompanha e particulariza o processo de redemocratização no país nos níveis federal, estadual e municipal. Caracterizados como canais de expressão e decisão autônomos, são compostos por representantes da sociedade civil e do poder público, se constituem como canais de participação popular, ampliando o alcance da democracia representativa.

Na visão de Tatagiba (2002, p. 348), os conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil, mas espaços públicos plurais, nos quais se disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas. Assim, os conselhos imprimem um novo padrão às relações Estado-sociedade ao viabilizarem a participação dos diversos segmentos sociais na formulação, gestão e fiscalização das políticas sociais.

Mas as conquistas materializadas na CF/1988 têm dificuldades de serem implementadas nos anos 1990, momento em que o governo se vê enredado pelo domínio da política neoliberal no mundo e na América Latina em resposta à crise do capital, tanto nos seus aspectos econômicos como sociais. Nesses termos, o país não tinha atingido o patamar redistributivo e de cultura política crítica capaz de fazer frente aos efeitos da reestruturação produtiva que aqui se instalam e, embora o país se torne mais democrático, distancia-se de uma democracia plena ao manter a desigualdade social entre as classes cada vez maior.

Assim, Nogueira (1997, p. 9) acerta quando diz que

[...] descentralização e participação não são termos, e muito menos operações, necessariamente complementares. Nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação. A descentralização pode ser “imposta”, estabelecida. A participação não, pois depende de fatores histórico-sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico e organizacional que muitas vezes só aparecem após um longo período de tempo.

Ao fazer prevalecer o projeto neoliberal o governo brasileiro diminui o Estado e o exime do seu papel de garantidor de direitos sociais, agora considerada responsabilidade de todos, em especial da sociedade civil. Nesses termos, a década de 1990 vê concretizar-se um Estado que tem como objetivo maior a inserção do país no circuito competitivo da economia globalizada. Os discursos tomam como pressuposto uma crítica ao modelo de Estado Social, do final da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970, que devido a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais, seria o agente responsável pela emergência da crise econômica mundial e que a alternativa para a resolução da crise, seria uma reforma nas políticas do Estado, mediante a supressão de direitos sociais inalienáveis.

Para Mota (2008, p. 31) sob a influência das ideias neoliberais, instituem-se:

Processos que externalizam e desterritorializam parte do ciclo produtivo, instaurando novos modos e processos de cooperação, nos quais se incluem [...] atividades envolvendo altas tecnologias, superespecialização e precarização absoluta [...], impondo processos em que os países ricos transferem para os periféricos, trabalho precário e uma agravada questão social, ônus do desenvolvimento.

A reforma do Estado no Brasil na década de 1990 prepara o país rumo às profundas mudanças de ordem político-econômica, segundo a concepção do Estado Mínimo e das parcerias com o mercado e organizações da sociedade civil. Nessa perspectiva, a descentralização como mecanismo de atendimento das reais necessidades da sociedade, dos

direitos sociais e políticos e das novas relações de trabalho conquistados com a CF/1988, passa a se constituir mecanismo de desresponsabilização do Estado, que transfere parte de suas responsabilidades para a sociedade.

Com o avanço do Estado neoliberal, transferem-se responsabilidades para a sociedade civil através das parcerias terceirizadas com as organizações sociais, em nome da governabilidade. Desarticulam-se as lutas sociais que integravam diversos sujeitos em busca de um mesmo fim, transferindo-se para atividades de ajuda mútua, individual e voluntária. Apesar dessas características, é inegável que a descentralização e a participação são requisitos indispensáveis para a consolidação de sociedades mais justas. O contexto neoliberal em vigor, mediante suas medidas econômicas, político-administrativas e de redução das políticas sociais, fragilizaram as condições de trabalho e a vida da maioria da população, reduziu direitos e as mediações políticas nos espaços públicos como espaço de negociação e participação não se concretizaram.

A expansão das demandas coletivas contribuíram para a inclusão da questão urbana na agenda política dos municípios; por outro lado, a institucionalização do Estatuto da Cidade, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana buscou assegurar a presença do poder estatal no enfrentamento da questão urbana, através de programas, projetos e ações que contemplem investimentos relativos a habitação, transporte e também aos equipamentos e serviços de uso coletivo, mas na prática pouco efeito provocou.

Ao incorporar as demandas sociais coletivas no cumprimento de sua função de “regulação social”, o Estado formula políticas públicas dentro dos marcos legais e institucionais do direito à cidade. Nesse sentido, a política urbana pode ser entendida como “contratendência” gerada pelo modo de produção capitalista para enfrentar os desafios ou efeitos negativos dos processos de segregação socioespacial ou ser apenas um processo de legitimação reproduzindo e administrando minimamente os conflitos decorrentes dessas desigualdades socioterritorial.

A política urbana supõe não só o planejamento, do Estado, mas também o conjunto das práticas reais operacionalizadas pelo Estado para intervir financeira e juridicamente na organização do espaço urbano. Na concepção de Lojkine (1981) essas dimensões se articulam na dimensão urbanística que condensa, materializa e mede os efeitos sociais do planejamento e da sua operacionalização na organização social desse espaço urbano.

Admite-se que, ao incidirem sobre o espaço social, as políticas urbanas interferem na configuração desse espaço e, conseqüentemente, na distribuição e no uso dos equipamentos e serviços coletivos, assim como nas condições de habitação e meios de transporte. Tudo isso,

porém, sujeito à atuação dos agentes, dos mecanismos institucionais disponibilizados (recursos financeiros, por exemplo) e das condições de produção da sociedade capitalista.

Lojkin (1981), na análise que faz sobre o papel do Estado (na França) frente aos limites da urbanização capitalista, evidenciou que: o financiamento público dos meios de comunicação e dos meios de consumo não rentáveis possibilitou ao capitalismo enfrentar o desenvolvimento das condições gerais da produção; a planificação urbana, mesmo com resultados desiguais, resolveu problemas imediatos relativos à concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam ou transformam o espaço urbano; e que no problema relativo ao valor do uso do solo e sua fragmentação pela renda fundiária, a atuação do Estado, mesmo não suprimindo os mecanismos segregativos da renda fundiária, permitiu o êxito de experiências urbanísticas limitadas.

No Brasil, dada as características sócio-históricas do processo de industrialização, o Estado pouco avançou na organização da cidade no que se refere à distribuição de bens e serviços de forma mais equitativa, dada a tendência histórica de atuar em favor dos interesses do capital e da baixa resistência da população, que teve por muito tempo castrado seus direitos civis e políticos nas ditaduras.

É preciso, no entanto, atentar para o fato de que o planejamento das cidades nas sociedades capitalistas, através políticas públicas, tende a considerar a gestão pública numa atividade meramente técnica e administrativa, produzindo um ocultamento dos conflitos de interesses presentes na dinâmica societária. Assim o planejamento e implementação dessa política deve considerar não apenas sua dimensão planejadora e operacional, mas, sobretudo, os seus efeitos na organização social do espaço.

Um dos pontos que deve ser evidenciado diz respeito ao planejamento estatal. Entende-se que esse recurso ainda é um dos poucos, que pode buscar “soluções” ou minimizar os efeitos das contradições econômicas e sociais do modelo capitalista. Entretanto, depende da correlação de força, do poder de reivindicação e organização da população, além do projeto de legitimidade do capitalismo. Mas, na atual conjuntura mundial, se mostra submetido à lógica da acumulação capitalista e, em contexto de austeridade, redução de gastos, orçamentos restritivos, e da força dos interesses privados, serve como instrumento de administração da questão urbana e dos seus conflitos, além de repassar para a sociedade que os interesses atendidos são da sociedade e de que o Estado é neutro e visa o bem-comum.

Outro ponto que se destaca atualmente na análise do espaço urbano é o crescente processo de agudização da segregação socioespacial decorrente das transformações no modo de organizar o processo produtivo e atualmente com a expansão dos serviços, que se expressa

nos níveis muito desiguais de renda, de infraestrutura urbana ou dos equipamentos urbanos, educação formal, qualificação profissional, entre outros, que necessita de uma sociedade civil vigilante, ativa, participativa para contrabalançar o atendimento de interesses dominantes.

Essa discussão evidencia a relevância do debate sobre a participação da sociedade civil no processo de planejamento e fiscalização das políticas urbanas, considerando que a formulação e implementação das políticas não se estabelecem apenas no interior do aparato estatal. Assim, concordando com Silva e Silva (2013), entende-se que a análise do planejamento e gestão de políticas e de programas sociais ou avaliação desses é condição essencial para se assegurar a democratização e controle social das políticas públicas pelas classes subalternas.

Entende-se que o planejamento e gestão participativa se constituem mecanismos para o fortalecimento da organização dos setores representativos da sociedade e, neste sentido, poderem ampliar sua capacidade de exercer crítica em relação à gestão dessas políticas. Fica evidente que os mecanismos legais para assegurar a participação da sociedade no planejamento, na deliberação e no controle social das políticas públicas já existem, sendo, pois, necessário buscar garantir a materialização desses mecanismos, que dependem de uma ação efetiva dos sujeitos sociais envolvidos.

A política pública e os espaços de planejamento são arenas de conflitos de interesses, são espaços contraditórios, contém aspectos positivos ou negativos. Contudo, é justamente por ser conflituosa (e contraditória), que a política permite a formação de contrapoderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. Essas contradições decorrem das funções de acumulação e legitimação do Estado, portanto, da busca constante pela hegemonia. Entretanto, como destaca Mézáros (2011), o fundamento do Estado moderno é indissociável da realização irrestringível dos objetivos materiais do sistema do capital, enquanto estrutura de comando político do capital, mas que para obter legitimidade e continuar perpetuando a falsa visão de neutralidade, atende as demandas sociais, cuja ampliação da cobertura, do acesso depende das lutas sociais.

A discussão da segregação socioespacial no espaço urbano exige que se busque entender como se dá a valorização da terra na sociedade capitalista, para aí situar a configuração do Estado como o principal responsável pela provisão dos serviços coletivos necessários à vida urbana: transporte, saúde, educação, habitação, equipamentos e infraestrutura urbanas, etc. Nessa perspectiva, conhecer a natureza do Estado capitalista e sua intervenção no espaço urbano possibilita à sociedade civil organizada se contrapor aos projetos e programas negadores dos direitos dos trabalhadores e geradores de exclusão social

que atinge a classe trabalhadora. No entanto, as tendências do planejamento urbano estatal, apesar de cada vez mais participativos, transparentes ainda não foram capazes de apontar ações que impactem nessa realidade diminuindo seus efeitos perversos, mantendo a segregação socioespacial em níveis administráveis, mas sem romper com ela e com as desigualdades sociais.

Para a transformação da realidade social, Lefebvre (1999) coloca a classe trabalhadora como componente essencial no processo de transformação do espaço urbano, pois é a única capaz de por fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela, ressaltando, ainda, que sem a atuação dessa classe a desintegração continuará. O direito à cidade, defendido por Lefebvre, se confunde com o próprio direito à vida, sendo necessária a garantia de uma integral cidadania a todos os habitantes da cidade, seja ela qual for.

Souza e Rodrigues (2004) afirmam que o planejamento e a gestão são instrumentos essenciais para a organização de qualquer sociedade humana cujo conteúdo social vai depender das relações de poder estabelecidas em cada contexto sócio-histórico. Destaca, ainda, a necessidade de participação da sociedade civil na condução do processo de planejamento, elaborando propostas para a formulação das políticas urbanas.

Gramsci (*apud* SALES, 2006), partindo da experiência na Itália com os conselhos de fábrica, entendia os conselhos operários como mecanismos possíveis de participação na sociedade, entendendo participar como “[...] ter poder de definir os fins e os meios de uma prática social, poder que pode ser exercido diretamente ou através de mandatos, delegações ou representações” (SALES, 2006, p. 124).

Para Martins (1994), a participação, por ser uma conquista histórica recente na sociedade brasileira, tem assumido múltiplos significados, prestando-se por vezes para trazer para o espaço político as demandas da população ou, por outro lado, para atender às transferências de responsabilidades do Estado para a sociedade, além de servir ao exercício de manipulação ou de cooptação dos usuários das políticas sociais pelo poder local.

No entanto, nos anos de 1990, aprofundam-se as contradições, de um lado, com a afirmação da influência neoliberal – ajuste fiscal, Consenso de Washington, ingerências das organizações multilaterais – a tendência é repassar à sociedade civil e ao mercado responsabilidades conferidas à instância pública governamental, processando-se a retirada gradativa e estratégica do Estado da área social, como, por exemplo, a privatização de rodovias, rodoviárias, estádio de futebol, administração de hospitais públicos por empresas, dentre outras. A participação da sociedade passa a ser vista como instrumento de boa

governança e emerge como alternativa de construir desenvolvimento, equidade e justiça social.

Por outro lado, buscam-se novos mecanismos de participação que visam ampliar o conteúdo democrático da vida política e, ao mesmo tempo, propiciar maior eficiência econômica e social de uso dos recursos públicos, resquício do projeto de redemocratização dos anos 1980. Novos mecanismos participativos são ativados tomando o engajamento popular como um recurso produtivo central, utilizando a participação como fonte de informação e diagnóstico sobre os problemas públicos, a fim de gerarem conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para resolução de problemas e dos conflitos envolvidos. A esses atributos se acrescenta a função de controle da sociedade sobre os governantes, com vistas ao aumento da eficiência da alocação e uso dos recursos públicos (GOHN, 2011).

É preciso, pois, ficar explicitado que a participação popular só se concretiza quando fica evidenciado o caráter político da tomada de decisão sobre o quê, quando e como fazer, assim como quando se fiscaliza, acompanha e avalia o alcance dos objetivos, quando se discute e se decide sobre os recursos necessários para que os resultados propostos sejam viabilizados. Tatagiba (2002, p. 47) aponta que “o discurso da participação lança exigências e busca, sobretudo, assegurar a democratização do processo com a eficácia dos resultados [...]”.

O exercício do controle social implica uma discussão sobre o significado da representação. À luz do pensamento gramsciano, Sales (2006) aponta a fragilidade das organizações da classe trabalhadora em relação às organizações da classe dominante, que dispõem de fortes organizações econômicas, políticas e culturais na sociedade civil que fazem valer seu projeto hegemônico. Nesse sentido, pontua que para os trabalhadores

[...] a grande estratégia seria o aumento da representatividade dos dirigentes de suas organizações e sua participação na definição, encaminhamento, execução, acompanhamento e avaliação de tudo que esteja sendo proposto como solução para os seus próprios problemas e os da sociedade. (SALES, 2006, p.22).

Para o autor, do ponto de vista de Gramsci, na medida em que esses grupos não são autônomos tendem a se submeterem à ação dos grupos dirigentes. A organização dos trabalhadores é marcada, portanto, por uma série de atributos negativos. Mas, na sua concepção esse elenco de atributos negativos é perpassado por contradições. Os grupos subalternos se engajam, por assim dizer, numa luta dialética permanente entre autonomia e submissão, aceitação e resistência, não se deixando dominar permanentemente. Embora saliente a natureza inconsciente e contraditória do “senso comum” e da cultura popular,

Gramsci as valoriza enquanto expressão da consciência dos grupos subalternos. Considera então que a cultura subalterna também perpassa a hegemonia das classes dirigentes e confere uma base para a ação coletiva entre os subalternos.

Nesse sentido, é preciso entender as condições que influenciam a participação social dos representantes da classe trabalhadora no planejamento, gestão e controle social das políticas públicas e que estratégias conseguem para assegurar que o Estado cumpra o que está posto nas políticas públicas, possibilitando a sociedade civil organizada intervir efetivamente na gestão estatal. O diálogo entre Estado e Sociedade Civil conduz a confrontos e negociações entre os diversos interesses dos grupos sociais presentes no ambiente institucional, que são por vezes contraditórios, e que estão na busca permanente por acessarem os recursos necessários ao atendimento de suas demandas, se consolidando como espaços de representação de interesses gerais da sociedade, lutando por políticas garantidoras de direitos sociais e de cidadania.

No entanto, apesar do privilegiamento dos mecanismos para assegurar a gestão da descentralizada das políticas urbanas no atendimento aos interesses dos segmentos mais vulnerabilizados da sociedade brasileira, conforme estatuído na CF/1988, embalado pelo prolongamento da crise econômica em termos mundiais, o Estado direciona-se pela implementação do projeto neoliberal, que articulado de forma coerente com os interesses do capital, abre o país para a desregulamentação, privatização e globalização dos processos econômicos. Nessa perspectiva são desenvolvidas novas estratégias para a gestão urbana, agora sob a ótica do chamado planejamento estratégico que irá privilegiar a produtividade e a competitividade entre as cidades.

Para Harvey (2015, p. 115)

[...] a globalização envolve, por exemplo, um alto nível de autodestruição, de desvalorização e de falência em diferentes escalas e distintos lugares. Ela torna populações inteiras seletivamente vulneráveis à violência da redução de níveis funcionais, ao desemprego, ao colapso dos serviços, à degradação dos padrões de vida e à perda de recursos e qualidades ambientais. Ela põe em risco instituições políticas e legais existentes, bem como inteiras configurações culturais e modos de vida, e o faz numa variedade de escalas espaciais. A globalização faz tudo isso e ao mesmo tempo que concentra riqueza e poder, promove oportunidades político-econômicas numas poucas localidades seletivamente escolhidas e no âmbito de uns poucos estratos restritos da população.

Dessa forma, a globalização resultou num enfraquecimento das cidades que dispõem de poucos recursos de interesse do capital global, gerando o agravamento das condições de

vida para populações inteiras que estão longe do circuito do capital. Para Harvey (2015), a superação desses limites exige a continuidade da luta anticapitalista a partir de uma ação política que tenha como perspectiva a luta de classes.

Para Duriguetto (2007, p. 1) a principal diretriz do planejamento estratégico tem sido a de “[...] tornar a cidade competitiva, condição para torná-la *moderna e democrática*, ante as novas formas da acumulação”. Nessa perspectiva, a autora enfatiza que os efeitos da globalização ao tempo em que possibilita

[...] uma interconexão, integração e interdependência entre nações possibilitada por uma conexão mundial de produção, comércio, fluxo crescente de capitais, mercadorias, cultura e informações (possibilitada pela expansão dos meios de comunicação), ao mesmo tempo em que tais processos resultam indissociáveis às tendências à fragmentação, desintegração e heterogeneidade no interior e entre as nações [...] (DURIGUETTO, 2007, p.2).

Nesse contexto, assiste-se ao enfraquecimento dos Estados-Nações uma vez que passam a ter menos autonomia para a definição das políticas locais, vez que a direção central é no sentido de liberar o capitalismo dos mecanismos de controle estatal a fim recuperar sua capacidade de lucro (DURIGUETTO, 2007).

Para Vainer (2011, p. 94) um dos elementos essenciais para a afirmação do planejamento estratégico é a necessidade de “criação das condições para sua instalação enquanto discurso e projeto de cidade”, resultando no final do século XX na criação de novos arranjos para o triunfo do capital transnacionalizado. Para o autor, o privilegiamento do projeto de encolhimento tão radical do espaço público, de subordinação do poder público às exigências do capital internacional e local se assenta numa ênfase na busca da garantia do consenso, ou seja, exige que a cidade esteja unificada em torno do projeto desenhado. Assim, ao assegurar a construção de uma identidade de todos com o modelo de cidade desenhado criam-se as condições para a implementação das novas metodologias do planejamento urbano, baseadas numa reforma político-institucional que assegure as condições estáveis para a produtividade e competitividade.

É nessa perspectiva que o novo modo de planejar orienta para a afirmação de um projeto consensual (despolitização planejada) que assegure garantias aos *parceiros privados*. O planejamento estratégico ao afirmar a necessidade de descentralização do poder e sua consequente democratização na esfera municipal, afirma seu projeto de eliminação da esfera política local, passando o governo local a ser o *locus* privilegiado para a instalação de um

projeto empresarial “encarnado por uma liderança personalizada e carismática”, e assim poder fazer jus aos investimentos públicos e privados (VAINER, 2011, p. 98)

Em relação à discussão sobre a participação, Vainer (2011, p.101) chama a atenção para a necessidade de se compreender que a “participação proposta se funda na negação da cidadania [...], pois visa o consenso em torno da proposta apresentada e construída previamente. Assim assiste-se, de um lado, a *city*, impondo-se à cidade como espaço, objeto e sujeito de negócios, de outro lado, a *pólis*, afirmando a possibilidade de uma cidade como espaço do encontro e confronto entre cidadãos”. Eis as bases da nova hegemonia do capital na contemporaneidade.

Assim, considerando os argumentos acima apresentados, pode-se afirmar que o planejamento urbano na sociedade capitalista tem se constituído em instrumento do Estado para a implementação dos interesses do capital (globalizado, financeirizado, reestruturado) mundial, nacional ou local, sob a ótica da descentralização e da participação popular, bases do novo consenso. Essa forma de enfrentamento contribui decisivamente para ampliar os problemas decorrentes das contradições de uma sociedade que privilegia a acumulação da riqueza social na mão de poucos, em detrimento da garantia da sua justa distribuição, de forma a assegurar o direito à cidade para todos. Essa lógica é camuflada, pois a aparência é de que é uma construção coletiva (formulada e fiscalizada) que beneficia direta ou indiretamente a todos, com o produto do desenvolvimento a ser alcançado.

3.3 Planejamento urbano em Picos (PI)

Como se destacou anteriormente, o crescimento do município de Picos está diretamente relacionado às condições ambientais onde se situou o primeiro aglomerado humano, entre as margens direita do Rio Guaribas e o morro da Romana. Em vista de suas características geográficas, destacou-se desde o início de sua povoação como entreposto para alimentação e comercialização do gado que vindo dos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará era levado para abastecer os mercados dos estados do Sudeste do país, já na primeira metade do século XIX.

Até a primeira metade dos anos de 1950 o município possuía características parecidas com as demais cidades pequenas do Nordeste, que em vista das dificuldades de comunicação entre as mesmas, desenvolveram indústrias para o beneficiamento de matérias-primas voltadas para a exportação. O período em que transcorria a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi de grande desenvolvimento para essa atividade comercial, destacando-se o

beneficiamento de vários produtos: algodão, borracha de maniçoba, óleo de mamona, couro, fumo, cera de carnaúba, dentre outros. O fim da guerra reduziu significativamente a demanda por esses produtos vez que os problemas de comunicação entre as regiões continuaram se acentuando; a partir de 1950, com a conclusão da BR 116 que favorece o intercâmbio comercial entre as regiões Sudeste e o Nordeste, ligando o Rio de Janeiro (RJ) a Salvador (BA), provocou o declínio das indústrias processadoras de matérias-primas, momento em que a região Sudeste assume a dianteira no novo surto de industrialização no país.

No entanto, mesmo com a importância das indústrias de beneficiamento na composição do produto interno bruto na primeira metade do século XX, a maior participação provinha das atividades da agropecuária. O declínio das atividades de exportação de matérias-primas no final da década de 1950, no entanto, leva o setor do comércio a assumir posição central na composição da renda do município, dado o favorecimento do entroncamento rodoviário, tornando-se pólo comercial de importância regional, com vários municípios dependendo do seu comércio para abastecer suas praças (DUARTE, 2002). O crescimento comercial (e suas potencialidades) atraiu pessoas de municípios menores, que buscavam melhores condições de vida, trabalho e educação formal.

Veloso (1992) em seu estudo sobre favelização em cidades médias do Nordeste, situando o caso de Picos, assinala

Foi na década de 70, principalmente, que a cidade de Picos sofreu sensíveis transformações, as quais repercutiram de forma decisiva para a emergência de inúmeros problemas urbanos, em especial o da favelização. Picos cresceu e urbanizou-se rapidamente, tanto em termos de população como de mudanças em sua estrutura sócio-econômica e urbana (VELOSO, 1992, p. 41).

As mudanças verificadas na dinâmica populacional com a inversão da localização e distribuição da população urbana e rural a partir da década de 1990, decorrente da intensificação do processo de urbanização, provocaram mudanças no perfil do município, e provocaram problemas decorrentes desse porte da cidade, como o desemprego, atividades informais geradoras de baixa renda, violência urbana e crescente pauperização da população e a ocupação dos espaços periféricos da cidade, longe dos serviços públicos e privados.

As transformações ocorridas no município entre as décadas de 1970 a 2010 ficam evidenciadas a partir da análise da dinâmica populacional, sendo possível verificar que nas décadas de 1980 e 1990 houve um aumento populacional expressivo, sendo que a população rural se mantinha maior em relação à população urbana em anos anteriores. No ano de 2000, é

possível observar uma queda da população em relação à década anterior, chamando atenção para a mudança drástica da população urbana em relação à rural. Assim, em 2000, a população urbana e rural passa para 76,2% e 23,8%, respectivamente, e no ano 2010, a população urbana já vai representar 79,4% e a rural apenas 20,6%, conforme tabela abaixo:

Tabela 8 – Dinâmica do crescimento populacional do município de Picos-PI. 1970 a 2010

Período	População Total	População Urbana		População Rural	
		Quantidade	%	Quantidade	%
1970	52.757	18.107	34,3	34.650	65,7
1980	71.018	33.066	46,6	37.962	53,3
1991	78.409	45.571	58,1	32.838	41,9
2000	68.974	52.547	76,2	16.427	23,8
2010	73.414	58.295	79,4	15.122	20,6

Fonte: IBGE – Censos Demográficos.

Em 2007, objetivando dar um novo direcionamento ao planejamento das ações do Estado, numa perspectiva de considerar o melhor aproveitamento do potencial das diversidades regionais, a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí – SEPLAN adota uma nova divisão administrativa para os espaços físico-geográficos, considerados agora a partir do mapeamento do estado em 11 territórios de desenvolvimento e 27 aglomerados de municípios (Figura 11). Para a definição dos territórios foram considerados: as características ambientais; vocações produtivas e dinamismo das regiões; dinâmica das relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre as cidades; regionalização político-administrativa e malha viária existente.

Figura 71 – Mapa de Localização dos Territórios do Piauí



Fonte: SEPLAN/PI, 2007.

O município de Picos passa a compor o Território Vale do Rio Guaribas sendo caracterizado:

O Território de Desenvolvimento do Vale do Guaribas localizado na Macrorregião SEMI-ÁRIDO, ocupa uma área de 22.726 Km², com população de 332.746 habitantes, está constituído por 39 municípios, integrantes de quatro Aglomerados [...] Os recursos hídricos naturais do Território são formados principalmente, pelos rios Itaim, Guaribas, Canindé e Riachão. Destacam-se as barragens de Ingazeiras, Salgadinha, Pedra Redonda, Poço Marruá, Bocaina, Barreiras e Cajazeiras. A base econômica do território é constituída, predominantemente, por atividades agropecuárias, tais como: mandiocultura, cajucultura, apicultura, ovinocaprinocultura, bovinocultura e agroindústria de sucos e doces (ANUÁRIO DO PIAUÍ, 2007).

Na perspectiva, do governo, o planejamento do desenvolvimento voltado para o território, possibilita uma maior articulação entre as políticas públicas, a formação de parceria para viabilizar o alcance de objetivos maiores das políticas públicas, além de potencializar os resultados, reduzindo desperdícios vinculados à superposição e à dispersão de esforços

(PIAUÍ, 2006). Na abordagem territorial adotada pelo governo para conduzir o processo de gestão e a proposta de planejamento e desenvolvimento sustentável no estado, o município de Picos é considerado eixo convergente para o Território Vale do Rio Guaribas (PIAUÍ, 2009a).

O Plano Diretor é o instrumento central da política de desenvolvimento territorial do município, sendo as leis de uso, ocupação e parcelamento do solo definidas como instrumentos complementares necessários ao ordenamento territorial. Tomando como referência o município de Picos – Piauí, o seu primeiro Plano Diretor é elaborado apenas no ano de 2008, sendo que anteriormente a gestão pública municipal era respaldada pelos demais instrumentos gerais de política urbana – plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; além de planos, programas e projetos setoriais.

A elaboração do Plano Diretor de 2008 foi conduzida pela Secretaria Municipal de Planejamento, contando com a participação de entidades da sociedade civil e define como “finalidade orientar a articulação do poder público e da iniciativa privada no ordenamento territorial, na contínua melhoria das políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do Município, visando assegurar melhoras nas condições de vida para a população” (PLANO DIRETOR, Art. 4º). Cabe ressaltar que o mesmo foi viabilizado devido uma Ação Pública movida pelo núcleo da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí (FAMCC) – Núcleo de Picos, vez que o ano de 2008 era o ano-limite estipulado pelo Estatuto da Cidade para os municípios com mais de 50.000 habitantes elaborarem seu Plano Diretor.

Na verdade, o que se verifica é que o mesmo contempla estratégias de intervenção considerando os aspectos físico-urbanísticos, ambientais, sócio-culturais, econômicos e administrativos com o intuito de nortear os rumos do município, mas sem políticas delineadas por setor e sem a previsão de criação de Planos ou Programa municipais. Objetivando direcionar a atuação do Poder Público e da iniciativa privada no ordenamento territorial com vistas a assegurar melhores condições de vida à população a gestão municipal instituiu o Plano Diretor, através da Lei Municipal Nº 2272/2008, de 08/01/2008, como instrumento da política de desenvolvimento territorial elaborado em conformidade com o disposto no Art. 182, Inciso 1º, Capítulo da Política Urbana da CF/1988 e com o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001. No que se refere aos aspectos físico-urbanísticos, define as seguintes estratégias:

Art. 8º - São estratégias do Plano Diretor de Picos, considerados os aspectos físico-urbanísticos:

- I -ordenar a estrutura espacial da cidade, valorizando os elementos naturais;
- II –favorecer a expansão das atividades de comércio e de prestação de serviços, em eixos;
- III -regulamentar os parâmetros urbanísticos de ocupação do solo;
- IV -proibir a utilização inadequada e a retenção especulativa de imóveis urbanos;
- V -estabelecer condições para o exercício do controle urbanístico;
- VI - atualizar a legislação urbana, regulamentando as prescrições do Estatuto da Cidade;
- VII -definir novos eixos na estrutura viária da cidade;
- VIII -assegurar mobilidade e acessibilidade adequadas para veículos e pedestres;
- IX -implantar / regulamentar o sistema de transporte público;
- X - melhorar as condições de trânsito, principalmente no Centro;
- XI -dotar o município de atendimento pleno de abastecimento de energia elétrica de boa qualidade;
- XII -garantir infra-estrutura de saneamento básico a toda comunidade urbana;
- XIII -atualizar os processos de gerenciamento de resíduos sólidos;
- XIV-ampliar, gradativamente, o atendimento de infra-estrutura à população rural (PMP, 2008, p. 2).

Para regulamentar o disposto no Plano Diretor foram aprovadas as Leis Complementares: a) Lei Municipal Nº 2273/2008, de 08/01/2008: que define as diretrizes relativas ao uso do solo urbano. No Capítulo II, Art. 8º, especifica a divisão territorial do uso do solo na área urbana em seis zonas: residencial; comércio e prestação de serviços; industrial; de preservação; especiais e especiais de interesse social; b) Lei Municipal Nº 2274/2008, de 08/01/2008: que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano definindo as normas e procedimentos para o parcelamento urbano caracterizados por arruamentos, loteamentos, desmembramentos e remembramentos de terrenos; c) Lei Municipal Nº 2275, de 08/01/2008: que dispõe sobre as diretrizes para ocupação do solo urbano; d) Lei Municipal Nº 2276, de 08/01/2008: que dispõe sobre o Estudo do Impacto de Vizinhança que no seu Art. 1º torna obrigatório a apresentação a autoridade pública, pelo empreendedor, do Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança (EPIV) e o Relatório Prévio do Impacto de Vizinhança (RPIV).

Em 2008, o Ministério das Cidades elabora o Plano Nacional de Habitação com o objetivo de planejar as ações públicas e privadas para o setor da habitação e assim equacionar o problema do déficit habitacional no país. Em 2011, o governo local elabora o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS para a elaboração de estratégias em âmbito local. Especificamente no que se refere à situação habitacional no município, os três principais problemas são: o déficit habitacional, a questão fundiária e o saneamento ambiental.

Com relação às questões referentes à habitação fica evidenciado que o Plano Diretor (PMP, 2008) do município explicita a regulamentação e adoção das orientações propostas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) no que tange a assegurar a defesa do direito à cidade. Especificamente, no que se refere à dimensão da participação da sociedade no planejamento e fiscalização para a Política da Habitação somente no ano de 2014 é que foi regulamentado e empossado os membros do Conselho Municipal de Habitação, conforme consta no item XVIII do artigo 22.

Cabe ressaltar a relevância da participação da sociedade civil na condução do processo de planejamento e operacionalização das políticas urbanas, pois a eficácia da política não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na intervenção dos interesses e projetos com a sociedade civil.

No Piauí, um dos sujeitos políticos mais representativos na capacidade de articulação de um projeto político-pedagógico em torno dos interesses das camadas populares foi o Movimento de Educação de Base – MEB, vinculado à Igreja Católica, através da Ação Católica da Juventude Universitária Católica (JUC), da Juventude Estudantil Católica (JEC) e da Juventude Operária Católica (JOC), sendo fundado oficialmente em 1962, na capital Teresina. Embora não atingissem todos os grupos sociais mais desfavorecidos e estivessem distribuídos de forma desigual no espaço piauiense, significavam, no entanto, uma nova concepção na relação Estado-sociedade civil (ROCHA, 2011).

Em Picos, o MEB foi instalado em 1982, com o objetivo de desenvolver uma ação educativa e política com os sujeitos locais na discussão em torno das problemáticas vivenciadas na região, tendo entre seus principais sujeitos religiosos e leigos que desenvolviam sua ação formativa na zona rural e nos bairros populares. A partir daí a ação do MEB favoreceu a articulação de diversas entidades comprometidas com as lutas populares, tais como: Sindicato de Trabalhadores Rurais; Sindicato dos Operários das Indústrias Coelho S.A; União das Mulheres Piauienses/Núcleo de Picos; Associações de Moradores, articuladas pela FAMCC/Núcleo de Picos; Movimento Popular de Saúde – MOPs; Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA; dentre outros. Todas essas entidades se constituíram sujeitos políticos que ocuparam espaços na sociedade local, medindo força com o Poder Público Municipal. Desse modo, no período 1985-1995 ficou evidenciada a presença dos movimentos sociais na cidade de Picos requerendo do Poder Público Municipal o compromisso com a melhoria das condições de vida dos segmentos populares através da garantia de políticas sociais redistributivas.

No entanto, apesar das conquistas que o novo contexto de democratização possibilitou para a melhor gestão da cidade, muitas das conquistas juridicamente asseguradas não se materializaram nas décadas de 1990, momento em que o governo brasileiro faz opção pela rota neoliberal.

Para Sousa (2011, p. 85) os movimentos sociais na cidade de Picos

Todavia, apesar da representação e participação da sociedade ser particularmente visível dentro dos instrumentos de legalização do país, os estudos realizados sobre esses instrumentos de partilha do poder nas decisões públicas do Estado confirma uma tensão entre as decisões tomadas nas arenas participativas e instituições representativas clássicas. Existem muitos conflitos entre o Poder Executivo e os atores sociais, diminuindo o poder desses atores, através de tensões e conflitos. As inúmeras leis que procuram exercer controle da sociedade sobre o Estado esbarram na cultura dominante que se encontra profundamente arraigada na sociedade brasileira [...].

As propostas elaboradas de acordo com os dispositivos participativos dependem, em

última instância, da vontade política dos atores institucionais. A falta de diálogo com a sociedade e a produção de cenários participativos manipulados tornou-se marcante nas gestões públicas picoense, sendo necessário haver uma mudança no comportamento tanto da esfera pública quanto da população.

Assim, a defesa da participação da sociedade nem sempre ultrapassa a forma das leis e planos formais, construídos quase sempre sem participação efetiva da população cidadina, o que, em geral, produz documentos distantes do necessário enfrentamento da questão urbana.

O município de Picos contou com investimentos federais e estaduais, no período de 1996-2012, para empreendimentos habitacionais com vistas ao enfrentamento do déficit habitacional, conforme mostra a Tabela 8.

Tabela 9 – Investimentos federais e estaduais para habitação. Picos-PI. 1998-2012

(continua)

ANO	CONCEDENTE	OBJETO	QUANT. UNIDADES HABITACIONAIS	INVESTIMENTOS R\$
1996	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Reconstrução de habitações	687	550.000,00
1996	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Recuperação de habitações	312	250.000,00
2000	Ministério da Integração Nacional	Recuperação de casas	312	250.000,00
2000	Ministério da Integração Nacional	Recuperação de casas	125	100.000,00

Tabela 10 – Investimentos federais e estaduais para habitação. Picos-PI. 1998-2012

(conclusão)

ANO	CONCEDENTE	OBJETO	QUANT. UNIDADES HABITACIONAIS	INVESTIMENTOS R\$
2001	Fundação Nacional de Saúde-FUNASA	Melhorias sanitárias domiciliares	55	128.000,00
2005	Fundação Nacional de Saúde-FUNASA	Melhorias sanitárias domiciliares	115	250.000,00
2006	Fundação Nacional de Saúde-FUNASA	Melhorias sanitárias domiciliares	46	100.000,00
2008	Ministério das cidades	Construção de unidades habitacionais	39	493.100,00
2009	Resolução 460	Construção de unidades habitacionais	200	1.600.000,00
2009	Agência de Desenvolvimento Habitacional	Construção de unidades habitacionais	74	592.000,00
2010	Fundação Nacional de Saúde-FUNASA	Melhoria habitacional p/ controle da Doença de Chagas	45	750.000,00
2011/ 2012	Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	Construção de unidades habitacionais	500	18.500.000,00

Fonte: PMP, 2011.

Os investimentos destinaram-se ao enfrentamento de problemas urbanos, tais como melhorias sanitárias, reconstrução de unidades habitacionais, construção de novas unidades, controle de doenças, mas com um número reduzido de pessoas atendidas e para os casos de alta vulnerabilidade social.

Tabela 11 – Empreendimentos e unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV segundo a faixa de renda, no município de Picos. 2009-2012.

Especificação	Faixa de Renda (SM)						Total Geral	
	0 – 3		3 – 6		6 – 10		Empr	UHs.
	Empr.	UHs.	Empr.	UHs.	Empr.	UHs.		
Picos	1	500	-	-	-	-	1	500
Piauí	368	35.667	34	3.953	11	1.749	413	41.369

Fonte: Caixa Econômica Federal/2013.

O município recebeu, ainda, recursos do PMCMV (Tabelas 9 e 10) no ano de 2009/2012, com vistas a assegurar a construção de 500 unidades habitacionais, o que correspondeu ao valor total de R\$ 18.500.000,00 para a população com faixa de rendimento entre 0 a 3 salários mínimos. Esse valor repassado à cidade de Picos representou apenas 0,27% dos empreendimentos realizados no Estado. Cabe salientar que das 500 unidades habitacionais contratadas foram entregues 444 unidades, sendo localizadas em áreas distante do Centro, fator agravado pelo deficitário sistema de transportes. Essas áreas, no entanto, são providas da infraestrutura básica de educação (ensino fundamental) e Unidade Básica de Saúde. Destaque cabe ser dado à precariedade do atendimento do serviço de saúde, sendo que toda a infraestrutura de consultas, exames, médicos especialistas, dentre outros, são realizados na Secretaria Municipal de Saúde – SMS, no centro da cidade.

Tabela 12 – Empreendimentos contratados pelo PMCMV no município de Picos. 2009-2012.

Fase PMCMV	Faixa de renda	Recursos (R\$)	Unidades		Instituição financiadora	% realizado	Zona
			Contratadas	Entregues			
1	1	18.500.000,00	500	444	Caixa	100,0	Urbana
	Total	18.500.000,00	500	444	-	-	-

Fonte: Caixa Econômica Federal/2013.

Conforme diagnóstico elaborado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em 2011, os investimentos acima descritos representaram apenas 14,45% dos investimentos necessários para suprir o déficit habitacional da área urbana do município, estimado em 3.460 na zona urbana e 2.548 na zona rural, representando um déficit total de 6.008 unidades habitacionais (PMP, 2011).

Conforme os dados apontam, o déficit habitacional constitui-se num dos principais problemas no município. Pelos dados da Tabela 11, para o período 2000-2010, é possível observar que houve redução significativa do déficit absoluto e relativo nas áreas urbanas e rurais, evidenciando os efeitos dos investimentos federais na construção de unidades habitacionais. No entanto, esses investimentos não resolveram o problema, conforme já chamava atenção do diagnóstico do PLHIS, no ano de 2011.

Assim, os dados abaixo evidenciam que no ano 2000, o déficit urbano absoluto total era de 2.563 unidades diminuindo apenas em 272 unidades no ano de 2010. Nesse sentido, o município continua a demandar investimentos na construção de unidades habitacionais, seja

na zona urbana, seja na rural. Por outro lado, se for considerada a demanda reprimida esses dados tendem a se elevar, considerando, sobretudo, que o município sofre uma pressão permanente da população dos municípios vizinhos que aqui vem fixar residência em busca de trabalho, bem como dos serviços educacionais, especialmente devido o crescimento dos serviços no ensino superior.

Tabela 13 – Déficit Habitacional do município de Picos. 2000-2010.

	Déficit Habitacional 2000						Déficit Habitacional 2010					
	absoluto			relativo			absoluto			relativo		
	Total	Urb	Rur	Total	Urb	Rur	Total	Urb	Rur	Total	Urb	Rur
Município												
Picos	2.563	2.070	493	14,84	15,58	12,38	2.291	2.036	255	10,8	12	06

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

O Poder Público Municipal vem empenhando esforços na Política de Habitação no sentido de atender a demanda por moradias, sendo necessário, no entanto, aumentar os investimentos para resolver o problema do déficit habitacional, que se constitui, ainda, um dos graves problemas do município. No que diz respeito à garantia efetiva em termos de acesso aos serviços e equipamentos urbanos nas áreas de transporte, saúde, lazer, proteção ambiental, dentre outros, enfrenta problemas sérios, conforme apontado nas análises anteriores. Especificamente em relação à inadequação habitacional o PLHIS (PICOS, 2011), apontou a situação seguinte (Tabela 12):

Tabela 14 – Picos. Inadequação Habitacional. 2011.

INADEQUAÇÃO HABITACIONAL	AMOSTRA	PERCENTUAL %	REFERÊNCIA
Necessidade de reforma e/ou ampliação	677	48,87	2708
Sem banheiro	494	35,66	1976
Sem documento de titularidade	1053	76,05	4212
Sem água encanada	238	17,18	952
Sem energia elétrica	219	15,81	876
Sem rede de esgoto	1219	88,01	4876
Sem coleta de lixo	463	33,43	14,52

Fonte: Picos, 2011.

Ressalta-se, pois, que os problemas relativos às questões ambientais como assoreamento do Rio Guaribas, o consumo de água e energia, dentre outros, não tem sido

enfrentado pela gestão municipal, conforme proposto no Plano Diretor, sendo que não dispõe de nenhuma proposta de planejamento para Gestão de Riscos e Respostas a Desastres, nem na área de saneamento básico conforme mostra a Tabela 13.

Tabela 15 – Instrumentos de Gestão e controle na área de saneamento básico. Picos-PI. 2011.

Existência		
Política Municipal de Saneamento Básico	Plano Municipal de Saneamento Básico	Fundo Municipal de Saneamento Básico
Não	Não	Não

Fonte: IBGE, 2011.

É possível constatar, ainda, que a gestão municipal tem elevado esforços no planejamento urbano, através da elaboração de leis, planos e projetos para direcionar as ações do setor público. No entanto, essas ações não têm dado resolutividade aos inúmeros problemas urbanos, em parte porque o planejamento urbano isolado não é capaz de evitar as contradições próprias da dinâmica do capital. Por outro lado, as respostas do Poder Público Municipal, embora algumas vezes orientada ao atendimento das demandas da população, não tem sido, de fato, efetivado numa perspectiva de priorização dos interesses coletivos, portanto, atendendo mais conforme critérios políticos, daí o papel decisivo da organização dos segmentos populares na luta por um planejamento e execução das ações que assegure seu direito à cidade.

As funções do Estado capitalista de acumulação e legitimação são partes de um processo mais amplo de dominação capitalista, mas que, contraditoriamente, abre espaço para interesses diferentes ao hegemônico. Assim, apesar de contraditória, a busca de legitimidade é fundamental para a ordem capitalista. Nessa luta pela hegemonia e em função das lutas dos trabalhadores as respostas às refrações da questão social deixam de ser predominantemente coercitivas, e são tratados de forma política, pela via do consenso, da política pública, como é o caso da política urbana, cujos mecanismos de planejamento urbano foram se modificando em função da luta de classes, das necessidades do capital e também das pressões dos trabalhadores e população urbana, assumindo versões mais democráticas e participativas.

Todavia, a institucionalização dos espaços de luta e o contexto de avanço de forças conservadoras impõem limites a esses espaços de participação, aliado à tradicional cultura de subjugação desses atores. Em cidades médias, como Picos, é visível a adesão a planejamento e instrumentos previstos na lei e na luta pelo direito à cidade, mas um hiato ainda se coloca entre o planejado e o executado. Além disso, o planejado permite apenas a uma administração

política do conflito, não a sua resolução e muitas vezes apenas reproduz as desigualdades, embora inclua algumas melhoras pontuais e específicas, conforme as pressões dos grupos de interesses.

Um dos pontos que devem ser evidenciados com relação ao planejamento estatal é que esse recurso ainda é uma das melhores soluções para o enfrentamento das contradições econômicas e sociais na sociedade capitalista, mas na medida em que se mostra submetido à lógica da acumulação capitalista e, em contexto de austeridade, de redução de gastos, com orçamentos restritivos, e voltados a assegurar, prioritariamente, os interesses privados, serve como instrumento de administração da questão urbana e dos seus conflitos em favor do capital, além de repassar para a sociedade que os interesses atendidos são da sociedade e de que o Estado é neutro e visa ao bem-comum. Ou seja, essa lógica exime o aparato estatal de suas funções e de seu papel de organizador e de executor das políticas de melhorias sociais destinadas aos segmentos menos favorecidos.

4 PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE PICOS E SUAS IMPLICAÇÕES NO PROCESSO DE SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Para Lefebvre (2001), a cidade se transforma de acordo com as mudanças que ocorrem nas relações imediatas entre as pessoas e grupos que compõem a sociedade. Já Santos (2005) afirma que a cidade é tanto um campo de conflitos, quanto um lugar geográfico e político onde as possibilidades de soluções são criadas. Para o autor, a cidade enquanto relação social e materialidade é criadora de pobreza e riqueza a depender do modelo socioeconômico adotado. Esse modelo influencia sua estrutura física ou modelo espacial, e o lugar que a grande maioria da população ocupa nesses espaços da cidade está diretamente relacionado ao estado de pobreza de seus habitantes. Entretanto, por ser espaço político, logo, de administração de conflitos, o planejamento urbano se apresenta como uma estratégia para garantir aos seus habitantes o direito à cidade.

Neste capítulo, far-se-á a análise do planejamento urbano na sua relação com o enfrentamento à segregação socioespacial a partir da discussão dos instrumentos propostos no Artigo 4º em seu item III: a) plano diretor; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) e orçamento anual (Lei Orçamentária Anual – LOA), no que se refere aos segmentos de interesse: saneamento básico e a localização dos equipamentos e serviços de uso coletivo nas áreas de saúde, educação e assistência social. Esses instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas são essenciais à concepção, implantação, monitoramento e fiscalização de qualquer ação do Estado e devem estar em consonância com as necessidades da população usuária dos serviços prestados pelo Estado. Busca-se também analisar os depoimentos dos sujeitos políticos envolvidos na gestão e nas organizações da sociedade civil que lutam pelo direito à cidade em condições de dignidade.

4.1 Os instrumentos de planejamento da gestão pública da cidade: Plano Diretor, PPA, LDO e LOA na cidade de Picos

O presente estudo toma como objeto de investigação a segregação socioespacial e o planejamento urbano com o objetivo de analisar como se processa e reproduz a segregação socioespacial na cidade de Picos e o papel de alcance do planejamento urbano no enfrentamento à desigualdade socioespacial resultante da dinâmica contraditória da hegemonia burguesa na organização da produção material da sociedade.

Baseada nas contribuições de Spink e Lima (2000), os estudos tiveram como suporte a pesquisa documental da legislação e dos documentos normativos centrais que orientam as ações do poder público sobre a dinâmica urbana em Picos, definidos na CF/1988 e no Estatuto da Cidade, a saber: Plano Diretor, PPA 2010-2013; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual e o Demonstrativo de Execução de Despesas, relativos ao período 2010-2013, dentre outros documentos. Nesses documentos foram observadas as decisões e ações dirigidas às diferentes áreas da cidade relacionadas ao saneamento básico (abastecimento d'água e esgotamento sanitário), assim como a infraestrutura urbana no que se refere à instalação e localização dos equipamentos e serviços de uso coletivo nas áreas de saúde, educação e assistência social, considerando os recursos previstos e gastos nesses itens e, ainda, sua capacidade de atender as demandas sociais da classe trabalhadora e garantir o direito à cidade com qualidade de vida.

Conforme pontuado por Souza e Rodrigues (2004), o planejamento urbano remete sempre a uma visão de futuro projetada pela gestão pública com vistas ao enfrentamento das diversas problemáticas que se apresentam ou, ainda, ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. Para tanto, a CF/1988, nos Artigos 182 e 183, define a política de desenvolvimento urbano como ferramenta essencial para a garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Assim, o Art. 182 destaca:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 2005, p. 99).

Para regulamentar o Art. 182 da CF/1988 e assim cumprir o disposto no texto constitucional é aprovado o Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257/2001, que define:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais [...] (BRASIL, 2010, p. 9-12).

Assim, o Estatuto da Cidade afirma no seu Art. 2º a política urbana como mecanismo para assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, enfatizando no Inciso II, a gestão democrática no planejamento, execução e avaliação das ações públicas; no Inciso IV, o planejamento do desenvolvimento das cidades como meio de evitar e corrigir as distorções próprias do crescimento urbano; e no Inciso V, define que a oferta de equipamentos urbanos e comunitários deve estar adequada aos interesses e necessidades da população e às características locais. Especificamente com relação aos instrumentos de planejamento, o Estatuto da Cidade define:

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

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2010, p.13-14).

Assim, vamos partir para o melhor entendimento dos instrumentos centrais do planejamento definidos no Artigo 4º, Inciso III, alíneas a, d e e, definidas no Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257/2001, que instituiu os instrumentos centrais para o planejamento da cidade.

4.1.1 Plano Diretor Participativo de Picos

O Estatuto da Cidade estabelece o Plano Diretor como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, conforme disposto no Art. 41, sendo obrigatório para municípios com as seguintes características: população com mais de 20 mil habitantes; integrantes de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país. Assim, o Plano Diretor, a partir de 1988, passa a se constituir instrumento básico do planejamento urbano nacional, com vistas a assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade. Todavia, a questão que se coloca é sobre a real capacidade desse instrumento influir ou reverter os interesses do capital em aumentar sua capacidade de apropriação dos recursos disponíveis no município no que se refere ao uso do solo e dos bens urbanos.

Em meados de 2008, o Ministério das Cidades, numa parceria com Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mediada pelo Observatório das Metrópoles, criou a Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores, com vistas à avaliação dos Planos Diretores no país. No Piauí, os trabalhos foram desenvolvidos a partir de março/2009 com a formação de uma equipe para analisar os Planos Diretores elaborados em quatro municípios: Corrente, Parnaíba, Picos e Teresina. O estudo evidencia que no Estado há um predomínio da população urbana desde 1991, quando passou a representar 52,9% da população total, sendo que esse crescimento da urbanização vem se mantendo, embora em taxas menores à da média dos demais municípios brasileiros. Com relação à dinâmica urbana, os municípios do Estado, na sua grande maioria, têm uma população de menos de vinte mil habitantes (90,5%), sendo que apenas vinte e dois municípios tinham população acima de vinte mil habitantes (PIAUI, 2009b) (Tabela 14).

Tabela 16 – Piauí. População total dos municípios. 2007

POPULAÇÃO	Nº MUNICÍCIOS	%
1.370 a 20.000 habitantes	199	90,05
20.001 a 50.000 habitantes	17	7,69
50.001 a 100.000 habitantes	03	1,36
100.001 a 715.360 habitantes	02	0,90
TOTAL	221	100,00

Fonte: IBGE, 2007.

No que se refere à elaboração dos Planos Diretores, em 2007, dos vinte e dois municípios do estado do Piauí, com população acima de vinte mil habitantes (Tabela 15), somam-se os 09 municípios que compõem a Rede Integrada de Desenvolvimento Econômico-RIDE Teresina-Timon, totalizando em 31 municípios obrigados por Lei a elaborarem seus Planos Diretores. Segundo dados do IBGE, em 2008, a situação em relação à elaboração desses Planos era:

Tabela 17 – Piauí. Situação dos Municípios em relação ao Plano Diretor

Plano Diretor	Nº de municípios
Elaborado	15
Em Elaboração	14
Não existe	02
TOTAL	31

Fonte: IBGE, Informações Municipais 2008

Assim, é possível observar que dos 31 municípios obrigados a elaborarem seus Planos Diretores, apenas 15 haviam concluído, 14 estavam em processo de elaboração e 2 não tinham elaborado (Tabela 15). No entendimento da equipe responsável pela avaliação do Plano Diretor nos quatro municípios do estado (Corrente, Parnaíba, Picos e Teresina), no que se refere às estratégias econômica e socioterritorial para o desenvolvimento dos municípios e, ainda, sobre o sentido dos planos avaliados ficou evidenciado que os planos não apresentavam essas estratégias, sendo que o de Picos e Teresina foram considerados bastante generalistas; com relação a diretrizes e objetivos, o foco foi a dimensão local, não demonstrando preocupação com a dimensão territorial.

A avaliação qualitativa dos Planos Diretores apontou, no que se refere à incorporação do Estatuto da Cidade, que os Planos observaram as diretrizes definidas no Estatuto, mas que são insuficientes para a garantia das funções sociais da cidade e para promover o bem-estar dos seus habitantes, bem como para assegurar a participação da sociedade no planejamento, conforme disposto no Art. 2º do Estatuto da Cidade, Inciso II, que define como uma de suas diretrizes gerais a observância da gestão democrática por meio da participação da sociedade civil organizada na formulação, execução e monitoramento das ações do poder público, sinalizando para a necessidade de rediscussão desse modelo de planejamento urbano, conforme pontua Façanha (2007, p. 211), no seu estudo sobre o planejamento na cidade de Teresina, quando destaca que o debate continua aberto para “[...] novas discussões e enfoques

sobre a cidade, em especial, sobre o planejamento e a gestão urbana, nesse contexto de elaboração de planos diretores que usam diversas metodologias e possuem objetivos contrários aos interesses da maioria dos cidadãos brasileiros”.

O Plano Diretor Participativo do Município de Picos foi instituído pela Lei Nº 2.272/2008, de 08/01/2008, e sua elaboração decorreu de uma Ação Pública, movida pela FAMCC – Núcleo de Picos, em vista da proximidade de expiração do prazo dado pelo governo federal para os municípios, com população acima de vinte mil habitantes, elaborarem seus Planos Diretores. Constitui-se de quatro partes, a saber: I Relatório Consolidado: Leitura do Município – Realidade Municipal; II Propostas Pactuadas – Estratégias, Programas e Projetos; III Relatório da Leitura Comunitária Municipal; IV Projetos de Leis do Plano Diretor: Lei Nº 2.272/2008 que institui o Plano Diretor; Lei 2.273/2008 de Uso do Solo; Lei 2.274/2008 de Parcelamento do Solo; Lei 2.275/2008 de Ocupação do Solo e Lei 2.276/2008 do EPIV. No seu Art. 4º, o Plano Diretor de Picos especifica que “O Plano Diretor tem por finalidade orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada no ordenamento territorial, na contínua melhoria das políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do município, visando assegurar melhores condições de vida para a população” (PMP, 2008). Assim, é construído sob a perspectiva do cumprimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar da população, conforme definido no Art. 182 da CF/1988.

Do ponto de vista da participação da sociedade na sua elaboração pode-se afirmar que foi participativo, pois foram realizadas 20 oficinas de Sensibilização e Leitura Comunitária, sendo 9 nos diversos bairros da zona urbana e 11 nas comunidades da zona rural, todas no período de 05 de maio a 21 de junho de 2007, para elaboração da leitura comunitária municipal. Nessa oportunidade foi discutida a realidade local, bem como foram pactuadas propostas quanto às estratégias, programas e projetos a serem considerados no Plano Diretor.

Por outro lado, ao se fazer uma análise do Plano Diretor no que se refere à definição de elementos que assegurem a participação social no planejamento e gestão da cidade pouco está proposto no mesmo, não constando nenhum capítulo específico sobre a gestão democrática, sendo esta apenas enunciada no Art. 6º, Inciso IV, como um dos princípios fundamentais da política de gestão territorial e constantes nas estratégias dos aspectos socioculturais e administrativos. Ressalta-se, ainda, que o Plano Diretor não fez nenhuma previsão de outros instrumentos importantes para garantir a participação popular, tais como a previsão: de audiências públicas obrigatórias; consultas públicas; Fóruns e as Conferências Municipais. Com relação à instituição de Conselhos voltados à política urbana, determina a instalação dos Conselhos de Habitação, Meio Ambiente e de um Conselho estratégico para o

acompanhamento e revisão do Plano Diretor. No entanto, segundo avaliação da Rede de Avaliação dos Planos Diretores no estado, não há previsão de nenhum mecanismo para garantir a articulação entre esses Conselhos, bem como critérios quanto à composição para os representantes do Poder Público e da sociedade civil, atribuições, caráter consultivo ou deliberativo (ou ambos), definição sobre o processo de eleição dos conselheiros, dentre outros aspectos.

Assim, a dimensão da participação da sociedade na realidade local em todas as etapas do processo de planejamento, execução e avaliação do Plano Diretor se aproxima da apontada por Vainer (2011), pois, de um lado, tem contribuído mais para o acirramento das contradições da sociedade e, de outro, não instituiu mecanismos que assegurassem a participação da sociedade na discussão e acompanhamento das ações públicas em prol da garantia do direito à cidade.

Com relação às demais áreas de interesse do estudo (saneamento básico, educação, saúde e assistência social) o Plano Diretor afirma nos Artigos 17, 19, 20 e 21 diretrizes gerais para orientar a ação do Poder Público nessas áreas.

Para o saneamento básico essas diretrizes estão no Artigo 17 que define as diretrizes relativas à infraestrutura:

Art. 17- São diretrizes do Plano Diretor de Picos, relativas à infraestrutura:
[...] XII - ampliação da rede de abastecimento de água, conforme evolução urbana; XIII - atendimento gradual dos povoados, com abastecimento de água, priorizando os mais populosos;
XIV - substituição da antiga rede de distribuição de água;
XV - melhoria do sistema de manobra de registro;
XVI - construção de reservatórios no Grande Junco e no Belo Norte
XVII - conclusão da instalação de hidrômetros;
XVIII - manutenção de campanhas educativas contínuas sobre o uso racional da água tratada - “Poupe Água”;
XIX – continuação da implantação gradual da rede de esgotos sanitários, na zona urbana; [...] (PMP, 2008, p.7).

Importa salientar que na construção do Plano Diretor as diretrizes relativas ao saneamento básico acima citadas pouco se transformaram em ações e projetos concretos, constando, apenas, os seguintes Programas: Programa de abastecimento de energia elétrica; Programa de telefonia e comunicação; Programa de abastecimento de água; Programa de esgotamento sanitário; Programa de drenagem urbana; Programa de limpeza pública e o Programa “cemitérios” (PMP, 2008). No entanto, importa salientar que esses programas são tratados genericamente, sem nenhuma especificação de metas e sem definição das áreas a serem beneficiadas, o que, certamente, dariam mais concretude às referidas propostas, bem

como possibilidade de maior controle social democrático por parte dos segmentos organizados da população.

Sobre as diretrizes para a área da educação o Plano Diretor relaciona vinte e um incisos, dos quais destacamos os seguintes:

Art. 19 - São diretrizes do Plano Diretor de Picos, relativas aos serviços de educação:

I - ampliação e melhoria da estrutura física das escolas;

II - adoção de planta padrão para as escolas, contemplando todos os espaços físicos necessários e adequados;

III - estruturação de escolas com laboratórios, bibliotecas, quadras, refeitórios, de acordo com a localização e a demanda;

IV - implantação de bibliotecas nas principais escolas; [...]. (PMP, 2008, p. 10).

Quando da análise do Plano Diretor, no que se refere à melhoria da infraestrutura dos equipamentos e serviços de uso coletivo, área de interesse desse estudo, constata-se a existência da proposta do Programa de melhoria da infraestrutura educacional, com a proposição de ações concretas para a melhoria dos serviços a serem disponibilizados para a população estudantil.

Em relação às diretrizes constantes para as áreas de saúde e assistência social estão assim enunciadas na Lei que institui o Plano Diretor:

Art. 20 - São diretrizes do Plano Diretor de Picos, relativas aos serviços de saúde:

V - construção de maternidade;

VI - construção de um centro de saúde municipal, contemplando as diversas especialidades médicas; [...]

XV - crescente participação da sociedade na definição de políticas públicas de saúde. [...].

Art. 21 - São diretrizes do Plano Diretor de Picos, relativas à inclusão e assistência social:

[...]I - implantação de Centro de Referência da Assistência Social – CRAS e de Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS;

II - construção de sede própria para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; [...]

IV - estruturação da Casa dos Conselhos; [...]

X - ampliação da rede de centros de convivência de idosos, inclusive na zona rural;

XI - criação de núcleos de assistência social na zona rural (regionais);

XVII - articulação e integração entre o poder público e os segmentos sociais organizados que atuam na área de ação social; [...]. (PMP, 2008, p. 11).

Na análise das diretrizes para as áreas de saúde e assistência social definidas no Plano Diretor é possível identificar certa preocupação com a infraestrutura dos equipamentos e serviços coletivos na assistência social e na saúde, no entanto, essas estratégias também estão muito distantes de atender as reais demandas da população. Essa análise se confirma acertada quando se verifica os poucos programas e projetos concretos constantes para essas áreas no Plano Diretor Participativo, que ademais se apresentam genéricos e sem clareza quanto as metas e áreas a serem beneficiados.

Para a Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores no estado do Piauí, o Plano Diretor Participativo do Município de Picos

[...] Trata-se de uma carta de diretrizes, com o intuito de nortear os rumos do município de maneira mais localizada, sem preocupar-se com uma estratégia territorial. O Plano também não traz o zoneamento da cidade, remete a lei complementar. Mesmo o zoneamento proposto também tem seus parâmetros regulados por outras legislações complementares. Não há políticas setoriais delineadas no Plano Diretor, nem em suas legislações ditas complementares. Há apenas diretrizes e apontamento de algumas estratégias por setor, mas sem um detalhamento maior e sem previsão de criação de Planos ou Programas municipais de elaboração, execução e monitoramentos das diversas políticas setoriais relativas à espécie [...]. Provavelmente, como observado, o Plano será apenas uma carta de princípios norteadora, que não terá muita vida útil em termos de concretude (PIAUI, 2009b, p.7).

Essa avaliação se ratifica quando da análise da realidade local na atualidade, confirmando a análise de Souza (2004) quando afirma que o planejamento público tem tido como resultado apenas o legalismo e o tecnocratismo, fator reforçado pelo não fortalecimento dos canais de participação popular no planejamento e gestão das políticas sociais, que ficaram em segundo plano. Esse distanciamento entre o que foi proposto no Plano Diretor e sua execução é reconhecido pela gestão pública, conforme segue:

Nosso Plano Diretor já deveria ter sido atualizado e realmente eu digo para você que essa gestão tem centrado mais forças no Plano Plurianual, na LDO, na LOA elaborada agora, do que no próprio Plano Diretor e a gente percebe que o Plano Diretor onde ele está, ele está desatualizado, inclusive, ele não atende muito aos problemas e a realidade de Picos [...]. E o Plano Diretor, como eu estava falando, está incluído nesse Programa de Modernização Administrativa Tributária, porque a gente precisa de um Plano Diretor discutido na cidade pela população para atender às demandas e necessidade de hoje, mas não foi feito isso. E assim, eu observo ainda aqui dentro que a gente planeja, faz os planos, mas é preciso um grande esforço para no dia-a-dia não entrar nesse ativismo e priorizar as ações que já estão planejadas, nós não temos uma cultura administrativa de monitoramento daquilo que a gente planejou (SUJEITO: GESTOR PÚBLICO).

Assim, embora se perceba uma sensibilidade da gestão pública em propor ações que atendam aos interesses da população, fica evidente o distanciamento entre o planejamento e a execução das ações propostas. Como afirma Villaça (2005), nesse aspecto, o Plano Diretor revela seu caráter perverso e eminentemente antissocial, pois se apresenta apenas como instrumento legal no cumprimento das novas exigências do planejamento público, sem incorporar a defesa das reais necessidades da população para a garantia do direito à cidade.

Por fim, em suas disposições finais o Plano Diretor de Picos define

Art. 28 - O Plano Diretor de Picos é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 1º - Considera-se processo de planejamento a definição de objetivos determinados em função da realidade local, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e avaliação dos resultados obtidos.

§ 2º - O processo de planejamento, conduzido pelo setor público, deverá garantir a necessária transparência e a participação dos cidadãos e de entidades representativas nas diversas esferas de discussão e deliberação. (PMP, 2008, p. 16).

Nesse aspecto, o Plano Diretor é afirmado como instrumento central no planejamento público municipal, devendo os demais instrumentos tomá-lo como norteador para a definição das suas prioridades. A questão que se coloca é: como o mesmo pode cumprir essa função se apenas estabelece diretrizes gerais sem o devido detalhamento das ações prioritárias para garantir à população o direito à cidade? Essa falta de consistência do Plano Diretor fica evidente quando o mesmo não é considerado para a elaboração das peças orçamentárias anuais. Para finalizar, cabe salientar que em seu Art. 31 (PMP, 2008, p. 17) o Plano Diretor define que “[...] Esta Lei deve ser revisada no prazo de cinco anos”, o que não foi efetivado, pois nem a sociedade civil, nem o Poder Público Municipal se mobilizaram para propor uma revisão do referido Plano, e, assim, dotá-lo de estratégias que possam dar concretude ao planejamento urbano.

4.1.2 Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA: a racionalidade pública para o enfrentamento das desigualdades sociais em âmbito local

O compromisso político do Poder Público Municipal com a sociedade está contido nas instituições legais que representam o planejamento governamental, ou seja, nas peças

orçamentárias do PPA, LDO e a LOA, conforme previsto pelo Art. 4º do Estatuto da Cidade, que regulamenta o disposto para a política urbana no Artigo 182 da CF/1988. Assim, essas peças orçamentárias constituem-se instrumentos de planejamento, execução e monitoramento das finanças públicas, sendo essenciais que estejam em consonância com as necessidades da população.

O PPA, previsto no Art. 165 da CF/1988, constitui-se um instrumento de planejamento de médio prazo visto que estabelece metas e objetivos da ação governamental para um período de 4 anos, abrangendo sempre 3 anos da gestão em curso e 1 ano do governo subsequente, garantindo o cumprimento do Artigo 167 da Carta Constitucional que veta o início de investimento cuja execução ultrapasse o exercício financeiro e que não esteja previsto no PPA ou em Lei específica. Dessa forma, expressa nessa lógica a preocupação em evitar a descontinuidade das propostas por questões de interesses particulares a cada nova gestão.

Assim, para Vainer, Albuquerque e Garson (2001, p.13)

[...] O Plano Plurianual define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de ação continuada [...].
A Lei de Diretrizes Orçamentárias dimensiona as ações e metas físicas e financeiras de cada exercício.
A Lei Orçamentária anual provê os recursos necessários para cada ação constantes da LDO.

Vê-se, pois, que o PPA apresenta uma visão de futuro para o país, estado e município definindo os desafios e valores que guiarão a administração pública. O município de Picos passa a incorporar nesses instrumentos de gestão as mudanças propostas a partir da CF/1988 e do Estatuto da Cidade em 2001.

Em Picos, o PPA para o período 2010-2013, define no seu

Art. 3º - As diretrizes estratégicas de governo estão estruturadas em seis eixos, assim definidos:
I – Picos: Cidade de Direitos: promover a universalização dos serviços públicos e melhorar continuamente sua qualidade;
II – Picos: Cidade Sustentável: compatibilizar a busca por melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras com a necessária redução dos impactos ambientais gerados pelas atividades urbanas;
III – Picos: Cidade Criativa: aproveitar as oportunidades criativas da cidade para promover o desenvolvimento econômico e social;
IV – Picos: Cidade de Oportunidades: criar ambiente propício à geração de empregos e de negócios, ampliar a qualificação profissional da mão-de-obra e promover a descentralização das atividades produtivas;

V – Picos: Cidade Eficiente: assegurar qualidade, agilidade, transparência, responsabilidade social e justiça fiscal às políticas municipais (PMP, 2009, p. 4).

Em relação às diretrizes do PPA acima referenciadas, chama atenção que, assim como no Plano Diretor, não foi definida nenhuma diretriz com vistas a favorecer a efetivação da participação popular no planejamento, execução e monitoramento das ações públicas, contribuindo para que os diferentes sujeitos presentes no processo, especialmente as entidades representativas da sociedade civil, não superem as dificuldades para se apropriarem dos conhecimentos necessários ao entendimento dos instrumentos orçamentários, e, portanto, possam contribuir para assegurar a eficácia do planejamento, como afirma Lojkine (1981), na defesa dos interesses e projetos da sociedade.

A ideia central é que os indicadores possam medir o quanto os objetivos do programa foram atingidos, no que se refere ao desempenho da meta e de seus impactos na sociedade. Dessa forma, os programas surgem como ligação entre planejamento e execução, com isso torna-se possível efetuar uma avaliação comparativa de recursos financeiros gastos em cada programa com os resultados obtidos.

Na previsão de receitas, para o período 2010-2013, o PPA propõe:

Tabela 18 – Picos. Previsão Orçamentária: PPA 2010-2013

	Orçamento 2010			Orçamento 2011-2013
	2010		2011-2013	
	Direta R\$	Indireta R\$	Consolidada ³ R\$	Consolidada R\$
Receita ¹ Corrente	85.384.165	-	85.384.165	288.004.737
Receita de Capital ²	7.780.000	-	7.780.000	26.254.512
Receita Total	93.125.148	-	93.125.148	314.259.249

Fonte: PMP, 2009.

1Receite Corrente: receita oriunda dos impostos, sendo destinada ao pagamento de despesas de custeio (manutenção dos serviços).

2 Receita de Capital: refere-se a receita oriunda de Convênios, Emendas parlamentares, projetos e que são utilizadas para o pagamento de despesas com obras e bens permanentes

3 Receita Consolidada: A receita total disponibilizada para o exercício em foco.

Conforme especificado acima (Tabela 16), no PPA 2010-2013 a receita de capital prevista para o período representou em relação ao orçamento total apenas 0,85% para o ano de 2010 e 0,91% para o período 2011-2013, evidenciando a pouca capacidade do governo municipal de realizar gastos de capital, portanto, a baixa capacidade de fazer investimentos para instalação de equipamentos e serviços de uso coletivo.

Em relação à área da educação foi possível observar que a Secretaria Municipal de Educação tem como programas relevantes, o programa de melhoria de qualidade do ensino fundamental, onde seu principal objetivo é dar continuidade ao investimento de infraestrutura e às ações pedagógicas da rede municipal. Para atender à demanda do ensino fundamental, onde seu cenário informa que no ano de 2013 ocorreu uma despesa de capital de R\$ 165.670,00, sua principal justificativa foi dar continuidade aos investimentos na infraestrutura física e pedagógica. Nos projetos se destacam as obras de expansão da rede física escolar, sua meta financeira do período de 2010-2013 foi um total de R\$ 1.378.004,00, observando-se que a cada ano houve um superávit.

Nas atividades da Secretaria Municipal de Educação se destacam a manutenção dos serviços da Secretaria de Educação e manutenção da rede escolar, sendo que a meta financeira que resultou no período destacado foi, respectivamente, um total de R\$ 9.217.136,00 e R\$ 529.329,00, sendo que em cada ano houve um superávit. Outro programa relevante que se destacou foi a Educação Infantil, que tem como objetivo atender à demanda de 0 a 6 anos, através da construção, reforma e ampliação de unidades da educação infantil. As despesas de capital se situaram no ano de 2013 no valor de R\$ 758.898,00. O projeto que se destaca é o da Construção, Ampliação e Reformas de Escolas e Centros de Ensino Infantil, no período de 2010-2013 houve uma meta financeira total de 3.237.216,00.

A Secretaria Municipal de Saúde tem como programas relevantes, o programa Saúde Para Todos, que tem como objetivo modificar o quadro epidemiológico por meio de redução dos principais agravos, danos, e riscos à saúde e da morbimortalidade infantil, sua despesa de capital é de R\$ 2.194.227,00, destacando-se o projeto Construção, Reforma, Ampliação e Aparelhamento na área da saúde, com um total financeiro durante o período de quatro anos de R\$ 1.441.085,00.

A Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo tem como objetivo a Continuação de Obras e Infraestrutura Urbana. Entre os projetos consta a Implantação de Rede de Abastecimento D'água, com meta financeira num total de R\$ 2.542.277,00. Consta, ainda, a Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário, com uma meta financeira do período na ordem de R\$ 6.561.924,00.

A LDO propõe as metas e prioridades do governo municipal para o exercício financeiro, sendo a base que serve de orientação para a Lei Orçamentária Anual. A análise das LDO do período em estudo, 2010-2013, evidencia que não foram previstos recursos nos anos de 2012 e 2013 para a instalação de equipamentos e serviços de uso coletivo na área de saúde.

Em todos os demais anos, foram propostos recursos para saneamento básico e para equipamentos e serviços de uso coletivo nas áreas de saúde educação e assistência social.

A LOA define as estimativas de receitas previstas para o ano, e a partir dessa estimativa define as despesas que serão realizadas, sendo analisada pelo Poder Legislativo, a quem cabe aprovar a proposta encaminhada. Assim como o PPA, as Leis Orçamentárias Anuais, do período 2010-2013, definem recursos para saneamento básico e para equipamentos e serviços de uso coletivo nas áreas de saúde, educação e assistência social. Em relação aos recursos orçados (Tabela 17) chama atenção o aumento gradativo dos valores previstos, sendo que para o ano de 2013 houve um aumento de previsão orçamentárias na ordem de 48%.

Tabela 19 – Lei Orçamentária Anual total e por área de interesse. Picos-PI. 2010-2013.

		LOA POR ÁREA DE INTERESSE			
		Saneamento Básico ¹	Saúde ²	Educação ³	Assistência Social ⁴
LOA/ANO	Orçamento Anual Total R\$				
201	93.606.148,00	9.615.000,00	36.881.000,00	18.238.000,00	1.951.000,00
2011	105.510.200,00	9.981.000,00	42.363.000,00	22.491.000,00	1.974.000,00
2012	119.851.600,00	11.015.000,00	46.379.800,00	27.069.000,00	2.244.000,00
2013	138.662.000,00	15.038.800,00	53.800.600,00	32.200.300,00	2.703.000,00
TOTAL	457.629.948,00	45.649.800,00	179.424.400,00	75.635.300,00	8.872.000,00

Fonte: PMP, 2009.

¹ Foram considerados os recursos da Unidade Orçamentária Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo.

² Foram considerados os recursos da Unidade Orçamentária Fundo Municipal de Saúde.

³ Foram considerados os recursos da Unidade Orçamentária SEME e FUNDEB.

⁴ Foram considerados os recursos da Unidade Orçamentária FMAS, Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, geridos pela SEMTAS.

Com relação ao orçamento destaca-se: a política de saúde é a de maior orçamento em relação às demais áreas de interesse, sendo que representa em torno de 40% do orçamento total anual em todos os anos; a política de educação é a de segundo maior orçamento, sendo que representa em média 21% do orçamento anual; o saneamento básico é o terceiro maior orçamento e, anualmente, os recursos orçados representam em média 9,85% desse orçamento; e, por fim, a política de assistência social é a de menor orçamento, representando em média apenas 1,74% da previsão anual.

A análise do volume dos recursos previstos para o período, considerando as áreas de interesse do estudo, ressalta, sobretudo, o pouco volume de recursos orçados para saneamento básico e a política de assistência social. Com relação à política de assistência social, a questão

que se sobressai é que, de fato, o planejamento orçamentário proposto é direcionado para o atendimento emergencial, pois inviabiliza a construção de propostas que busquem contribuir para a autonomia dos que vivenciam condições de pobreza (BEHRING, 2006).

4.2 Saneamento Básico e Equipamentos e Serviços de Uso Coletivos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social: uma análise do contraste entre visão de futuro e realidade local

A política urbana à luz da nova legislação expressa na CF/1988 e Estatuto da Cidade sinalizava a possibilidade de estruturar a agenda da Reforma Urbana a partir das demandas postas pela sociedade, através de suas entidades representativas, de forma a garantir prioridade às demandas coletivas, afirmando, por outro lado, o compromisso dos governos com as propostas de construção de cidades sustentáveis. O Plano Diretor, PPA, LDO e LOA apresentam-se, desse modo, como importante opção estratégica para a garantia de melhores condições de vida dos indivíduos na sociedade. Assim, considera-se pertinente questionar: como vem se processando o planejamento das políticas urbanas no enfrentamento do contexto da segregação socioespacial em Picos? A que determinações estruturais e conjunturais estão submetidas o planejamento e a gestão pública? Que divergências, contradições e conflitos de classe vêm se manifestando no âmbito do planejamento e gestão das ações no enfrentamento dos processos segregatórios? Os instrumentos de planejamento urbano, pelos níveis de investimentos em saneamento, equipamentos e serviços coletivos, nas áreas de saneamento básico, saúde, educação e assistência social, destinados à população urbana conseguem reverter o processo de segregação socioespacial ou contribuem para seu recrudescimento?

4.2.1 Saneamento Básico

Os órgãos da gestão pública apontam que em relação à infraestrutura urbana e de saneamento básico, os dados relativos aos serviços disponibilizados (Tabela 18) sinalizam que a população conta com os serviços de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Tabela 20 – Serviços de Saneamento Básicos. Picos – PI. 2011.

SERVIÇOS	EXISTÊNCIA
Serviço de abastecimento de água	Sim
Serviço de esgotamento sanitário	Sim
Serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	Sim
Serviço de drenagem manejo e de águas pluviais urbanas	Sim

Fonte: IBGE, 2011.

A análise do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD sobre os indicadores de habitação e vulnerabilidade (Tabela 19) evidencia que o percentual da população em domicílio com água encanada no ano de 2010 era de 89,39%, o que representou um aumento percentual de 13,42% em relação a 2000. Com relação ao percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada, o ano de 2010 apresentou um percentual de 86,83%. Chama atenção os dados sobre a provisão dos serviços de energia elétrica em que 99,28% da população têm assegurado esse serviço; assim como também se destacam os serviços de coleta de lixo, que alcançou um percentual de 95,29%. Na análise geral dos indicadores de habitação, fica evidenciado que todos os indicadores apresentaram melhoria em relação à década anterior, sinalizando um maior investimento nas políticas públicas relacionadas à infraestrutura urbana.

No entanto, a análise mais detalhada dos dados sobre a adequabilidade do abastecimento de água e do esgotamento sanitário (Tabela 19) evidencia que em 2,90% dos domicílios particulares esses equipamentos são inadequados.

Tabela 21 – Indicadores de habitação. Picos – PI. 2000/2010.

INDICADORES DE HABITAÇÃO	ANO	
	2000	2010
% da população em domicílios com água encanada	75,97	89,39
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	67,35	86,83
% da população em domicílios com coleta de lixo (1)	75,95	95,29
% da população em domicílios com energia elétrica	95,36	99,28
% da poluição em domicílios com densidade > 2	40,13	29,32
% de pessoas em domicílios sem energia elétrica	4,64	0,72
% de pessoas em domicílios com paredes inadequadas	0,00	1,71
% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitários inadequados	4,78	2,90

Fonte: PNUD, 2013.

Com relação ao saneamento básico, somente em 2007 é que foi aprovado o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLAN SAB, Lei nº 11.445/2007, de 05/01/2007, que define o saneamento básico

[...] Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; [...] (BRASIL, 2007, p. 1).

O estudo evidencia uma realidade problemática em relação, principalmente, ao esgotamento sanitário (Tabela 20), que tem favorecido o agravamento de doenças relacionadas a sistemas de água e esgotamento inadequados. Com relação aos domicílios particulares que dispõem de banheiro ou sanitário e tipo de esgotamento sanitário, 92,96% contam com algum tipo de esgotamento sanitário (Tabela 20), sendo que apenas 24,19% estão ligados à rede geral de esgoto, 16,33% têm fossa séptica, 52,44% utilizam outra forma de esgotamento sanitário e 7,04% não tinham banheiro ou sanitário.

Tabela 22 – Domicílios particulares permanentes, por existência de banheiro ou sanitário e tipo de esgotamento sanitário. Picos. 2010.

	Domicílios particulares permanentes					Não tinham
	Existência de banheiro ou sanitário					
	Total	Tinham			Total	
		Tipo de esgotamento sanitário				
	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Outro			
Município						
Picos	21.171	19.681	5.121	3.457	11.103	1.490

Fonte: IBGE, 2010b.

O sistema de abastecimento de água na zona urbana do município é de responsabilidade da empresa Água e Esgotos do Piauí S.A. (AGESPISA), que organiza o sistema de abastecimento d'água em 10 setores para atender os domicílios localizados nos diversos bairros da cidade (Tabela 21).

Tabela 23 – Domicílios com Sistema de abastecimento d'água segundo a localização. Picos. 2016.

Setor	Área de Abrangência	Nº Domicílios	Sistema de Esgotamento Sanitário			
			Sim		Não	
			Nº	%	Nº	%
1	Bomba, Ipueiras, Morada do Sol, Morada Nova e São José	5.037	1.066	21,36	3.971	78,84
2	Ipueiras e Umari	1.625	00	00	1.625	100,00
3	Aerolândia, Bela Vista, Bomba, Bomba, Canto da Várzea, Fátima, Paroquial e São José	3.757	1.480	39,39	2.277	60,61
4	Bomba, Centro e São Sebastião	2.878	1.067	37,07	1.811	62,92
5	Canto da Várzea, Centro, Fátima, Malva e São Sebastião	2.461	1.552	63,03	909	36,94
6	Boa Sorte, Catavento, DNER, Junco e Parq. Exposição	3.624	00	00	3.624	100,00
7	Dner, Junco, Jardim Natal, Pantanal e Pedrinhas	2.568	276	10,75	2.292	89,25
8	Conduru, Junco e Paraibinha	2.615	474	18,13	2.141	81,87
9	Bela Vista e Passagem das Pedras	1.834	00	00	1.1834	100,00
10	Aroeiras e Belo Norte	1.351	54	3,99	1.297	96,00
Total		27.750	5.969	21,51	21.781	78,49

Fonte: Agespisa, SGSAN/abril 2016

Uma análise detalhada dos serviços de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário na cidade de Picos chama atenção em relação aos dados do IBGE/2010, pois no que se refere ao sistema de esgotamento sanitário os dados atuais revelam que apenas 21,51% dos domicílios dispõem de esgotamento sanitário adequado (Tabela 21), ou seja, o esgotamento sanitário do domicílio que está ligado a uma rede geral de saneamento básico, o que em relação aos dados de 2010 evidencia, portanto, um decréscimo no número de domicílios

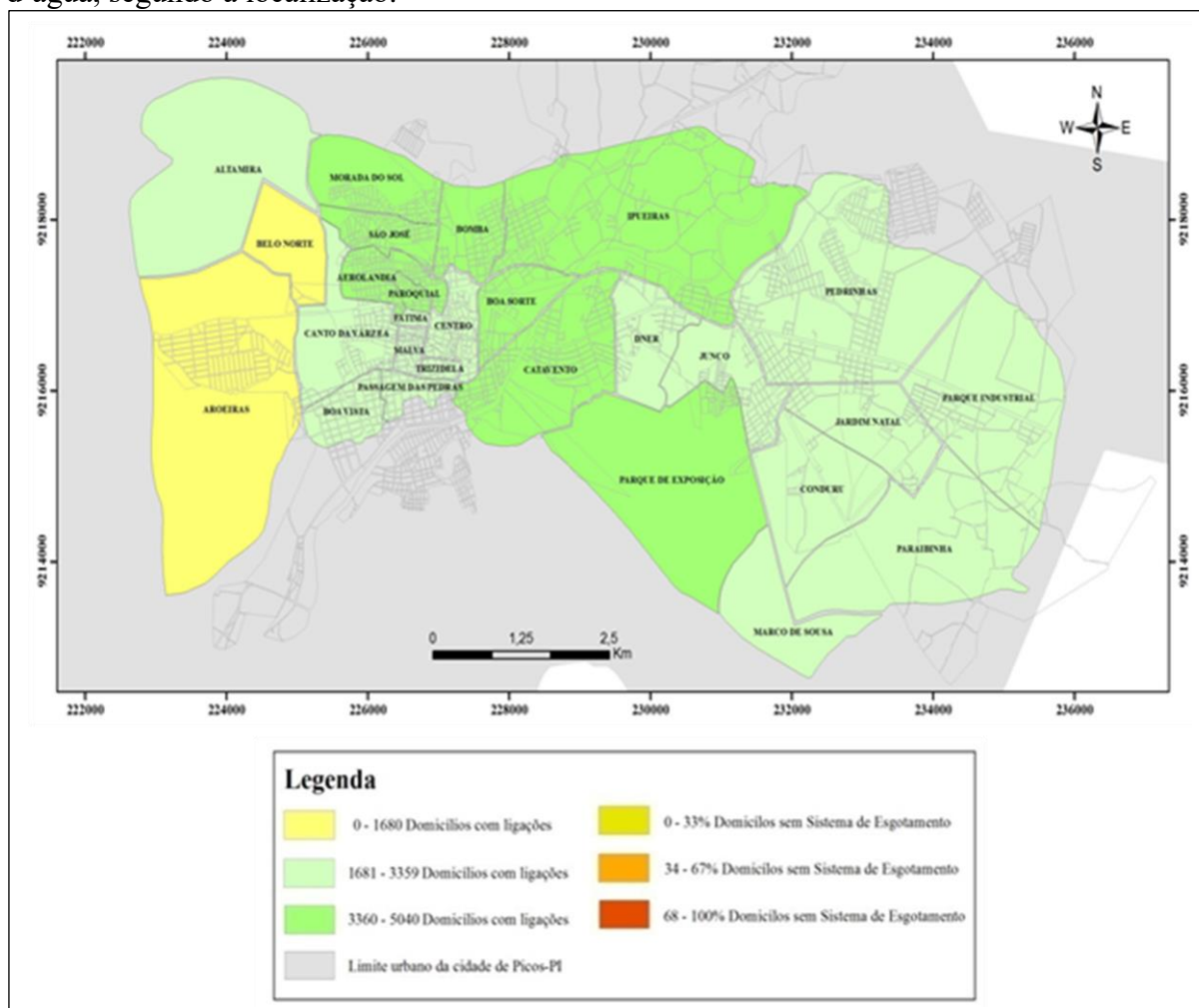
atendidos por uma rede geral de saneamento, significando que não foram realizados os investimentos necessários na área.

A análise mais detalhada dos dados da Tabela 21, no entanto, mostra que os setores 6 e 9, áreas onde residem famílias com maior grau de vulnerabilidade social, não contam com saneamento básico; por outro lado, os setores 2 e 10 apesar dos domicílios não contarem com esgotamento sanitário, representam áreas de expansão e que, portanto, não receberam os investimentos necessários para esgotamento sanitário. No entanto, o percentual geral de domicílios sem esgotamento sanitário é altíssimo (78,49%), o que é justificado pelos poucos investimentos realizados em saneamento básico.

Para Ramos e Barbosa (2002), a cidade revela em seu espaço as contradições sociais que se estabelecem entre capital e trabalho, manifestada entre outras formas nas condições de vida das classes sociais; essas contradições também se expressam na ação do Estado enquanto parceiro das elites na distribuição dos recursos.

A visualização da distribuição dos domicílios com sistema de abastecimento de água (Figura 12) deixa evidente que a cidade de Picos possui uma boa cobertura de abastecimento de água, sendo que os espaços com menos domicílios com abastecimento de água são exatamente os bairros mais novos (Aroeiras e Belo Norte).

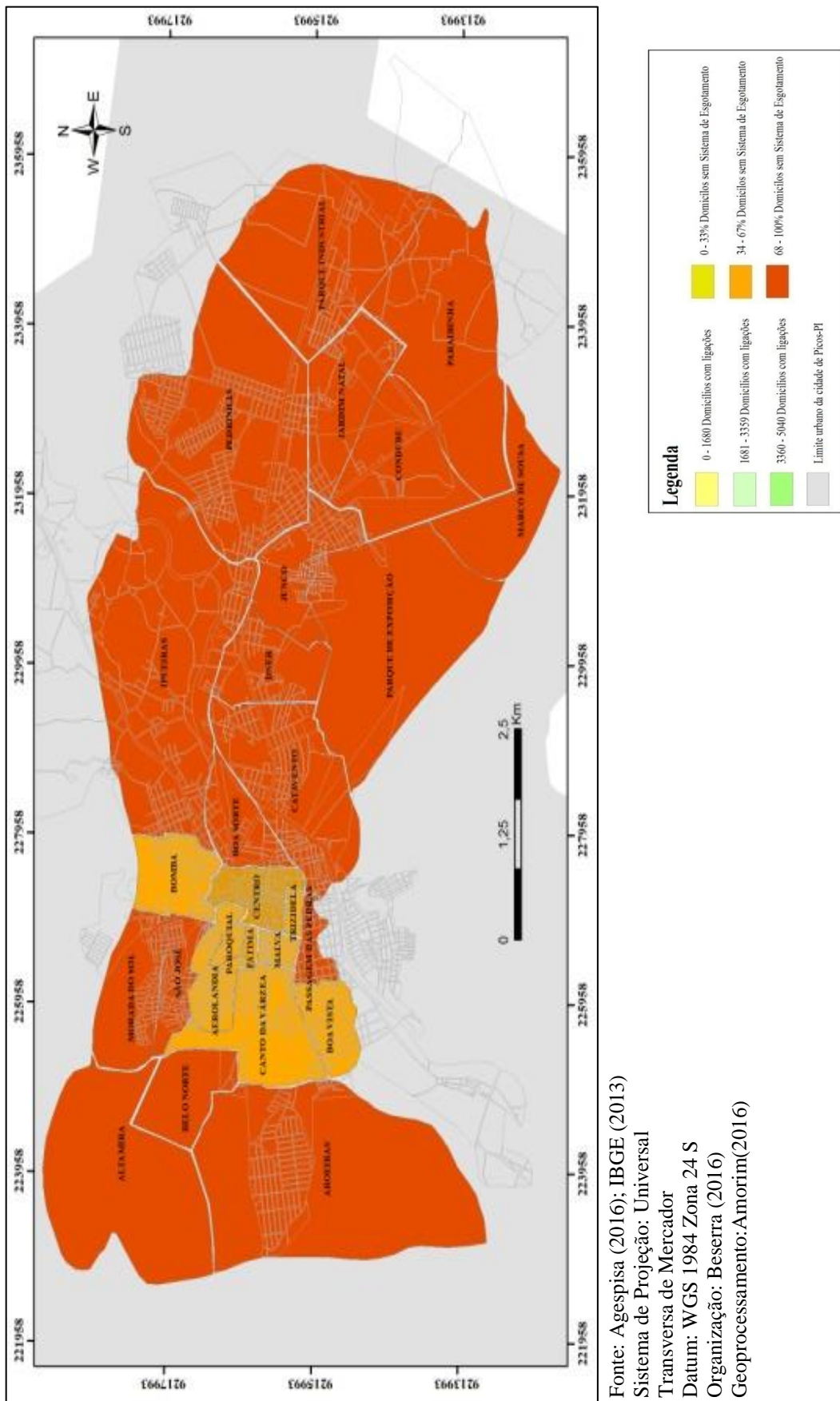
Figura 12 – Picos. Mapa dos domicílios da cidade de Picos com ligações de abastecimento d'água, segundo a localização.



Fonte: Agespisa (2016); IBGE, 2013.
 Sistema de Projeção: Universal Transversa de Mercador
 Datum: WGS 1984 Zona 24 S
 Organização: Beserra (2016)
 Geoprocessamento: Amorim (2016)

Chama atenção, no entanto, a situação dramática vivenciada pelas famílias com domicílios sem as condições sanitárias adequadas, especialmente aquelas que residem nos bairros mais distantes do Centro e nas suas proximidades, conforme a visualização dos domicílios sem ligação ao Sistema de Esgotamento Sanitário (Figura 13). Assim, os bairros Centro, Malva, Fátima e Paroquial apresentam menor número de domicílios sem Sistema de Esgotamento Sanitário. Os bairros Bomba, Canto da Várzea (parte) e Aerolândia formam o grupo intermediário com domicílios sem esgotamento sanitário.

Figura 13 – Picos. Mapa dos domicílios da cidade sem ligação ao Sistema de Esgotamento Sanitário (%), segundo a localização



Fonte: Agespisa (2016); IBGE (2013)
 Sistema de Projeção: Universal Transversa de Mercador
 Datum: WGS 1984 Zona 24 S
 Organização: Beserra (2016)
 Geoprocessamento: Amorim(2016)

A análise da PPA 2010-2013 no que se refere aos investimentos em infraestrutura urbana evidencia que os investimentos propostos no período para essa área (obras de calçamento e pavimentação, eletrificação urbana e rural, construção de fossas sépticas e coleta seletiva de lixo e implantação de rede de abastecimento e de esgotamento sanitário), foram insignificantes, sendo que do valor total de investimentos para o setor de R\$ 12.255.029,00, R\$ 2.542.277,00 e R\$ 6.561.924,00 estavam previstos, respectivamente, para os investimentos na implantação da rede de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário, o que representava um total de 74,28% do total previstos no setor. Porém, quando comparados aos valores propostos no orçamento total para o período 2010-2013, de R\$ 314.259.249,00, estes corresponderam a apenas 0,004% dos investimentos previstos para o período.

Por outro lado, a análise da LOA do período 2010-2013, considerando o proposto na Unidade Orçamentária Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo, evidencia um aumento gradativo dos recursos total orçados para a Unidade Orçamentária. No entanto, dos 29,21% dos recursos orçados para o período 2010-2013 para rede de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, apenas 53,13% desse total corresponderam às despesas realizadas, conforme se pode verificar na Tabela 22.

Tabela 24 – Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em saneamento básico. Picos. 2010-2013.

Ano	Especificação	Valor total anual p/ Sec. Mun. Obras R\$	Valor orçado ¹ R\$	Despesa empenhada R\$	Despesa realizada R\$
2010	Implantação de rede de Abastecimento	9.615.000	585.000	68.096,99	68.096,99
	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário		1.500.000	109.999,88	109.999,88
	Subtotal R\$		2.085.000	1.780.096,87	1.780.096,87
	Implantação de rede de Abastecimento	9.981.000			
	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário		1.500.000	325.351	325.351
	Subtotal R\$		1.950.000	325.351	325.351
	Implantação de rede de Abastecimento	11.015.000	370.000	00	00
	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário		4.000.000	2.135.478,69	2.135.478,69
	Subtotal R\$		4.370.000	2.135.478,69	2.135.478,69
2013	Implantação de rede de Abastecimento	15.038.800	430.000	00	00
	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário		4.500.000	3.265.045,14	2.844.553,60
	Subtotal R\$		4.930.000	3.265.045,14	2.844.553,60
Total Geral R\$		45.649.800	13.335.000	7.505.971,70	7.085.480,16

Fonte: PMP, 2009.

¹ Foram considerados os recursos da Unidade Orçamentária Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo

Nessa relação dos investimentos para a implantação de rede de abastecimento e de esgotamento sanitário (Tabela 22), observa-se que há uma diferença significativa entre o valor orçado e o valor da despesa realizada para cada ano do período. Embora os maiores investimentos orçados tenham sido para ampliação do sistema de esgotamento sanitário, esses investimentos não foram concretizados plenamente, pois as despesas realizadas no período representam apenas 53,13%. Essa realidade é percebida pela população, conforme relato dos sujeitos da pesquisa quando questionados sobre as principais demandas da população encaminhadas ao Poder Público Municipal nas áreas da infraestrutura urbana.

[...] Um dos principais problemas no nosso bairro é a infraestrutura. É um bairro muito complicado com essa questão de ter esse morro aqui na frente. No período chuvoso desce muita água, nós enfrentamos muitos problemas, nós temos famílias que residem aqui no bairro, ali próximo à Universidade Federal [...] foi construída uma parede e, aí a água dos esgotos do bairro todo, desce todo para esse local que a gente chama de lagoa de esgoto [...] É outro problema que a gente tem, as ruas aqui... são poucas ruas que são calçadas e asfaltadas, e as que são calçadas já estavam ruins, e com a obra do saneamento aí estragou tudo. A avenida está melhor agora, porque foi feito o asfalto no final do ano, mas a maioria das ruas não tem calçamento. A gente ficou feliz, o ano passado, quer dizer em 2013, que veio um projeto de cinco ruas para serem calçadas e dessas cinco ruas a menor foi calçada, e isso até hoje a gente não tem resposta. A gente enviou ofício perguntando à Secretária de Obras o porquê de essa obra ter parado, o porquê que as outras ruas não foram calçadas [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 2).

Nessas obras que foram feitas, a única que apresentou alguns problemas foi o saneamento básico, pois as ruas ficaram esburacadas, não fizeram o serviço direito, inclusive eu estive numa assembleia junto com o Engenheiro da empresa que está fazendo o saneamento, o doutor Paulo, o povo pediu uma assembleia justamente por essa questão, por onde eles passaram ficou praticamente destruído, inacabado [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 4).

A maior demanda hoje que tem em relação aos equipamentos é a questão do saneamento básico que falta em tudo. Saneamento básico quer dizer saúde. Se a gente tivesse uma cidade saneada, nós teríamos menos problemas de saúde. Então, a maior preocupação hoje de toda a população e maior solicitação e reivindicação das associações para a gestão hoje é o saneamento básico (SUJEITO: FAMCC 1).

Nessas áreas, os principais problemas na cidade de Picos hoje, em relação à infraestrutura urbana nós temos, por exemplo, a área de pavimentação que é uma área muito problemática na nossa cidade, com muitas demandas de urbanização, de calçamento, de asfaltamento, da pavimentação em vários bairros da cidade inclusive em alguns pontos no centro da cidade. Se você hoje fizer uma pesquisa, como já foi feita há cerca de dois anos atrás, uma pesquisa sobre os anseios da população feita pela atual gestão mais de 70% da população de Picos reclama a questão da infraestrutura de pavimentação, principalmente nas periferias da cidade. Você andando hoje em bairros como a Morada do Sol, Parque de Exposição, Boa Vista, Paraibinha, Pedrinhas, bairro São José, Emaús, há um anseio muito grande por parte da população

de ter a rua onde mora minimamente urbanizada, com asfalto, calçamento, saneamento (SUJEITO: FAMCC 2).

Os relatos acima evidenciam que os serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, calçamento, dentre outros, constituem demandas importantes das populações. Para Lojkin (2002), essas questões impõem às gestões públicas locais enormes desafios relacionados às contradições que envolvem os interesses das estratégias dos grandes grupos econômicos que operam esses serviços e as necessidades das populações urbanas. Enquanto a população busca qualidade e igualdade de acesso ao serviço, as empresas envolvidas na prestação desses serviços buscam explorar esse novo mercado, que muitas vezes envolvem barganhas não reveladas com a gestão pública.

No ano de 2011, a Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo apresentou divergências quanto à utilização dos recursos. Dos seis programas que constavam tanto no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária Anual, os únicos que apresentaram recursos empenhados e realizados foram: obras de calçamento e pavimentação no valor de R\$ 6.209,00 de R\$ 350.000,00 totais, Recuperação do Calçamento no valor de R\$ 185.133,97 de R\$ 200.000,00 e do Sistema de Esgotamento Sanitário no valor de R\$ 325.351,09 de R\$ 1.500.000,00 de recursos totais.

Uma análise mais geral dos recursos orçados e das despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo aponta divergências quanto à utilização dos recursos. Entre os programas que constavam no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária Anual, que apresentaram recursos empenhados e realizados foram: obras de Calçamento e Pavimentação no valor de R\$ 2.069.276,73 totais; Construção e Reforma de Praças foram executados R\$106.448,40; Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário no valor realizado de R\$ 2.135.478,69; e Construções Habitacionais com execução no valor de R\$516.294,67.

A análise da realidade em estudo evidencia que investimentos foram realizados, mas as despesas realizadas ano a ano são bem inferiores aos valores orçados, estando, ainda, muito longe do atendimento da demanda e dos requisitos técnicos, ambientais, sociais e econômicos. Esses serviços, conforme apontado pelos sujeitos, na maioria das vezes tem trazido transtornos às populações por não atenderem aos requisitos propostos nos planos e projetos, ficando por vezes inacabados. Essa realidade é própria dos bairros periféricos onde residem as famílias de menor poder aquisitivo. Observa-se que para o planejamento na área do saneamento básico buscar atender o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, definidos no Art. 3º do PLANSAB, faz-se necessário que esteja devidamente

articulado com outros setores com vistas a evitar contradições técnicas, ambientais e sociais na totalidade dos serviços a ser oferecida a população.

A questão que se evidencia quanto aos serviços nessa área é a necessidade urgente de se buscar alternativas para se viabilizar uma gestão e organização desses serviços que tome como base as reais necessidades da população, de forma a propor serviços de qualidade com o menor custo, considerando, sobretudo, que esses serviços são prestados não somente a indivíduos ou clientes, mas principalmente a usuários coletivos (LOJKINE, 2002).

4.2.2 Equipamentos e Serviços de Uso Coletivos na área de Saúde

A CF/1988 impôs mudanças na configuração do Estado brasileiro que passa a ter uma nova institucionalidade democrática, assegurada na política de saúde pelo Artigo 198, que institui o SUS com base na descentralização das ações e serviços, no atendimento integral e na participação da sociedade no planejamento, execução e fiscalização das ações, tendo como finalidade última a garantia do acesso universal e igualitário a todos os cidadãos.

O processo de descentralização afirmado pela CF/1988 leva a um reordenamento da estrutura dos serviços de saúde no país. No ano de 2006, a Portaria Ministerial Nº 399/2006 estabelece o Pacto da Saúde com o objetivo de favorecer a consolidação do SUS e estabelecer as diretrizes operacionais para o referido pacto. No estado do Piauí, é instituída, no ano de 2007, uma nova divisão territorial para efeito do planejamento no estado, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável através da democratização dos programas e ações e da regionalização do orçamento. Assim, o município de Picos passa a se constituir a sede do Território de Desenvolvimento Vale do Rio Guaribas, sendo referência para os serviços de saúde na região, que abrange 39 municípios, totalizando uma população de 450.000 habitantes (SMS, 2011).

Assim, a implantação do SUS impulsionou mudanças significativas na forma de organizar a gestão dos serviços de saúde no município, bem como na forma de acesso da população às ações e serviços de saúde. A descentralização, a partir dos mecanismos de controle social para a garantia da participação da população, resultou no aumento da cobertura dos serviços de atenção básica, a partir da Estratégia Saúde da Família e dos serviços de maior complexidade.

A Política de Saúde é central, tanto no planejamento federal quanto nas demais esferas de poder público. A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) é o órgão responsável pelo Comando Único da Política de Saúde, respondendo pela Gestão Plena do Sistema Municipal

de Saúde. Para o atendimento à população do município e da região dispõe de uma capacidade instalada que é insuficiente para atender a demanda da região (Tabela 23).

Tabela 25 – Capacidade instalada da SMS por localização. Zona urbana. Rede Pública. Picos. 2014.

Unidades de Saúde	Modalidade de gestão	Quantidade	Localização
Academia da Saúde de Picos	Municipal	01	Canto da Várzea
Campi - Centro de Assistência Médica de Picos	Municipal	01	Paraibinha
CAPS ¹ I – AD	Municipal	01	Ipueiras II
CAPS II	Municipal	01	Ipueiras
Central de Regulação Ambulatorial	Municipal	01	Malva
Centro Odontológico de Picos	Municipal	01	Centro
Centro de Referência a Saúde do Trabalhador – CEREST	Municipal	01	Bomba
Centro de Zoonoses	Municipal	01	Parque de Exposição
Centro de Testagem e Aconselhamento – CTA AIDS/DSTs	Municipal	01	Centro
Clínica Integrada de Saúde da Mulher (CLISAM)	Municipal	01	Centro
Farmácia Popular	Municipal	01	Centro
Hemocentro	Estadual	01	Bomba
Hospital Regional Justino Luz	Estadual	01	Bomba
Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF)	Municipal	06	Belo Norte, Boa Sorte, Centro, Junco, Pedrinhas, São José.
Pronto Atendimento Infantil	Municipal	01	Centro
SAMU	Estadual	01	Ipueiras
Secretaria Municipal de Saúde	Municipal	01	Malva
Unidade Básica de Saúde (UBS)	Municipal	21	Aerolândia, Belo, Norte, Boa Sorte, Boa Vista, Catavento, Canto da Várzea, Centro (2), COHAB, Conduru, Ipueiras, Ipueiras II, Malvinas, Morada do Sol, Pantanal, Paraibinha, Parque de Exposição, Paroquial, Passagem das Pedras, Pedrinhas, São José.
TOTAL	-	43	-

Fonte: Picos. Secretaria Municipal de Saúde-SMS. Março 2016.

¹ Centro de Atenção Psicossocial

E aqui já é possível identificar que um dos grandes gargalos do município na área de saúde é que a rede pública de equipamentos e serviços de uso coletivo disponível não dá conta de responder à demanda das necessidades da população da macrorregião de Picos.

A rede de serviços da cidade de Picos, portanto, conta com unidades de atendimento de alta complexidade, contempla atendimento em policlínica, hospital especializado, clínicas especializadas, central de regulamentação de serviços de saúde, Centro de Atenção Psicossocial – CAPS, sendo que no território esse serviço é ainda encontrado nos municípios de Paulistana e Pio IX.

Ademais, a visualização da distribuição desses equipamentos, segundo a localização (Figura 14), evidencia que a referida rede está concentrada no Centro da cidade e nos bairros próximos ao mesmo, como nos bairros Malva e Bomba, dificultando o acesso da população que reside nos bairros distantes. Ressalta-se, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde centraliza a marcação de consultas, conforme explicitado pelos sujeitos da pesquisa, dificultando o acesso da população ao agendamento de consultas e exames.

Ainda com relação à capacidade instalada dos equipamentos e serviços de uso coletivo da rede pública, é possível visualizar (Figura 14) que os equipamentos e serviços de uso coletivos mais bem distribuídos espacialmente são as Unidades Básicas de Saúde – USB, que, no entanto, atendem apenas consultas médicas, além do trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde – ACSs no acompanhamento às famílias para o controle das doenças crônicas, pressão arterial, dentre outras. Cabe destacar que mesmo os serviços médicos, conforme fala dos sujeitos, ficam muito aquém das necessidades das famílias, quando questionadas sobre os principais problemas na área.

Rangel (2002) afirma que, no final da década de 1970, a realidade no país de aumento da concentração de renda e da expansão da pobreza vai se expressar, na área da saúde, nas desigualdades do acesso aos serviços de saúde, somada à desorganização e ao mau funcionamento da rede de serviços públicos, na centralização do processo decisório, no crescimento do setor privado, dentre outros problemas. Em Picos, esses problemas se apresentam bastante manifestos nas análises que a população faz das deficiências dos serviços de saúde que são disponibilizados pela gestão pública.

Observa-se que os serviços de saúde estão concentrados no Centro da cidade e nos bairros mais próximos e que aqueles sem esgotamento sanitário são também os mesmos que não têm serviços de saúde.

Além disso, depreende-se que essa capacidade instalada está muito aquém das demandas do município e da região, conforme realidade expressa pela população, tais como na infraestrutura física dos serviços de saúde, nas equipes de profissionais de saúde, falta de medicamentos e de equipamentos básicos, dentre outros.

[...] Muito problema também, os equipamentos hoje de saúde tem muito problema, principalmente de estrutura física. O problema está também na equipe que gera os serviços, principalmente, na parte de enfermeiros e médicos, não vamos generalizar, pois não são todos, mas a maioria tem vários empregos em vários lugares e não cumprem as 40h que devem ser cumpridas naquele posto de saúde. O médico é contrato por 40h e está lá 20h e não está nas outras 20h. E tem médico que só vai um dia, só atende um dia, uma manhã ou uma tarde, não faz nem 4h, alega a falta de medicamento, de material, de prontuário. Ontem mesmo foi aqui na Secretária ver se estava faltando remédio e ver se estava faltando prontuário. Não está faltando remédio e nem está faltando prontuário, mas nos postos de saúde está, porque a enfermeira não veio pegar, porque ela é a única que pode vir pegar. [...] (SUJEITO: FAMCC 1).

Em relação à saúde, a gente percebe nos últimos anos que o município tem avançado na infraestrutura física de postos de saúde, é claro que ele não atende a demanda, mas se não me engano, nos últimos seis anos mais ou menos, aqui na cidade de Picos já foram construídos em vários bairros da cidade algo em torno de 12 unidades básicas de saúde [...]. A população reclama que não adianta ter a grande estrutura física nos postos de saúde onde alguns deles não têm as questões básicas para atender bem a comunidade como a falta de medicamentos, como a falta de materiais simples para fazer uma prevenção, no caso da mulher. Estamos bem servidos da estrutura física, mas acho que ainda mal equipados. A grande maioria dos postos de saúde que tem consultórios odontológicos, mas não funciona por falta de equipamentos básicos, até mesmo por conta da falta do próprio profissional nos postos de saúde [...] (SUJEITO: FAMCC 2).

Além dos problemas relacionados aos poucos equipamentos e serviços de saúde disponibilizados, outros destacam o modo de organização desses serviços: a burocracia, falta de marcação de consulta no turno da tarde, má qualidade do atendimento. Logo, além de concentrado, os serviços de saúde são insuficientes e com serviços de qualidade ruim. Isso implica considerar que a segregação socioespacial se expressa não apenas na localização dos serviços e equipamentos públicos, mas no tipo de serviço oferecido, isso quando é oferecido para as populações mais excluídas.

As principais demandas [...] que a gente ‘tava querendo é a marcação de consulta na parte da tarde também, e a gente não teve nenhum êxito em relação a isso. [Entrevistador: E a marcação é feita onde?]: Na Secretária de Saúde, porque é na contramão, a gente vê a questão dos idosos que têm se deslocar, a gente queria que cada Posto de Saúde tivesse sua própria central de marcação, porque melhoraria com certeza a questão do atendimento [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 3).

Nós aqui não tínhamos posto de saúde e nós conseguimos. [...] É uma casa alugada, [...] e era também uma promessa que foi feita pelo prefeito Kleber que iria fazer um posto aqui, não no nível do Ministério da Saúde porque não temos terreno adequado para isto [...], nós conseguimos mais com a dificuldade do terreno não tivemos condições de instalar esse posto aqui pelo Ministério da Saúde e esse posto foi determinado para o Cristovinho que foi beneficiado com esse posto... Então nós perdemos essa grande obra que era para ter vindo pra cá, mas na época Kleber prometeu que ia fazer um posto em nível de município, porque tem toda possibilidade de comprar uma casinha e fazer um posto à altura do município [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 1).

Soma-se à rede pública uma extensa relação de unidades privadas para realização de exames complementares ao diagnóstico: Laboratórios de Análises Clínicas, Clínicas de Fisioterapia e Reabilitação, Clínicas Oftalmológicas e Clínicas de Diagnósticos por Imagem. A maior parte dessa extensa rede privada é conveniada com o SUS para a realização do atendimento à população.

Conforme dados da Secretaria Municipal de Finanças, contabilizou-se 197 unidades privadas de atendimentos e serviços de saúde (Tabela 24), sendo que 159 delas (81,96%) estão localizadas no bairro Centro e 35 (18,04%) estão nos bairros próximos ao Centro (Fátima, Canto da Várzea, Malva e Paroquial) e os demais 11,17% estão distribuídos nos bairro Junco, Boa Sorte (2), Boa Vista (01), Bomba (01), Catavento (2), DNER (01), Ipueiras (2), São José (01) e São Vicente (01).

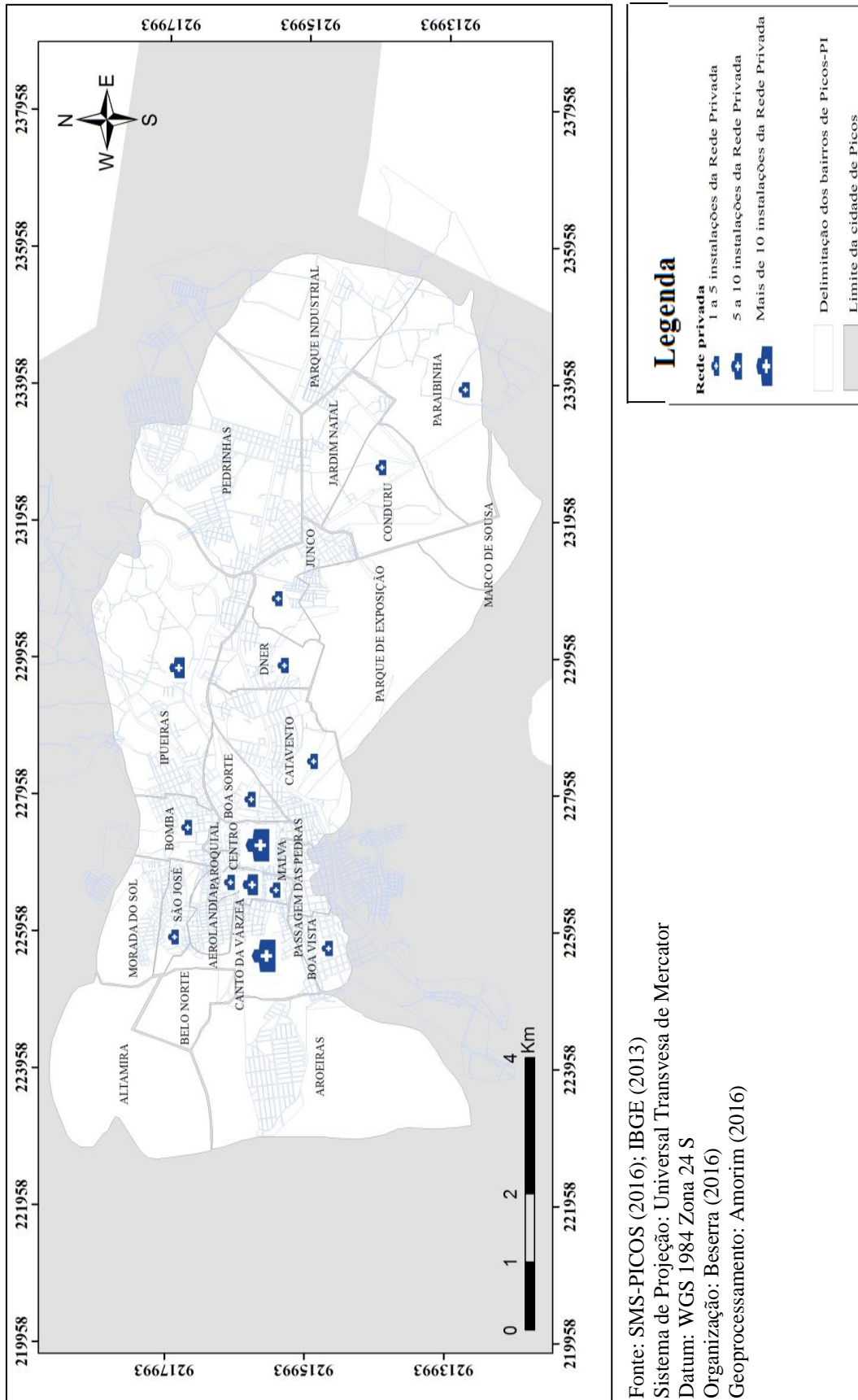
Tabela 26 – Unidades de Serviços de Saúde. Rede Privada. Picos. 2016.

Unidades de serviços	Quantidade	Localização
Centro de Hemodiálise	02	Bomba; Conduru
Clínica Médica	114	Boa Sorte; Boa Vista; Canto da Várzea (9); Catavento (3); Centro (85); Conduru; Ipueiras (2); Junco; Malva (2); Junco; Paraibinha; Paroquial (2).
Centro de Reabilitação	02	Centro e Catavento
Clínica de Diagnóstico por imagem	06	Centro
Clínicas Odontológicas	19	Canto da Várzea; Centro (14); Junco; Malva; São José e São Vicente.
Clínicas de Fisioterapia	17	Boa Sorte; Canto da Várzea; Centro (9); Fátima; Ipueiras (4).
Hospitais	07	Bomba; Canto da Várzea; Catavento; Centro (3); Ipueiras.
Laboratórios de Análises Clínicas	30	Canto da Várzea (4); Centro (22); Fátima (2); Junco; Malva
TOTAL	137	-

Fonte: Picos. PMP/Secretaria Municipal de Finanças/Relatório do Rol Cadastral Simplificado do Mobiliário. 2016.

Assim como na rede pública, a visualização da distribuição dos equipamentos e serviços de saúde da rede privada (Figura 15) evidencia a concentração desses equipamentos no Centro e em suas proximidades. Entretanto, é compreensível porque o mercado visa o lucro e as populações que podem pagar pelos seus serviços, mas, a política pública deveria ser desmercadorizante e chegar aos mais excluídos.

Figura 95 – Picos. Mapa da capacidade instalada dos equipamentos e serviços coletivos em saúde. Rede Privada



Para Ramos e Barbosa (2002), essa realidade de carência dos serviços públicos nos espaços onde residem, prioritariamente, as famílias de baixa renda, conforme apontam os sujeitos da pesquisa, decorre do fato dos recursos públicos serem filtrados e aplicados de acordo com os interesses dos grupos econômicos que dominam o mercado, que dirigem seus investimentos para os espaços que já contam com uma estrutura melhor organizada, ampliando os efeitos úteis produzidos pela aglomeração capitalista.

Com relação aos investimentos para a estruturação dos equipamentos de uso coletivo, estão previstos investimentos para a construção, ampliação, reformas e aparelhamento na área de saúde com um orçamento para o período no valor de R\$ 1.881.085,00, referente ao PPA 2010-2013.

A análise dos recursos previstos nas Leis Orçamentárias Anuais nos anos 2010-2013 (Tabela 25) evidencia que em todos os anos do período foram propostos recursos para a construção, ampliação e reforma de equipamentos de uso coletivo correspondendo um valor total de R\$ 2.394.000,00, do valor total proposto para a Unidade Orçamentária Secretaria Municipal de Saúde. Pode-se observar duas questões importante: a) em relação ao valor total orçado na LOA para os gastos totais com saúde no período, esses valores corresponderam a apenas 1,33%; e b) ao final do período, apesar das despesas realizadas corresponderam a 70,79% do valor orçado para equipamentos de uso coletivo, não atendem à demanda por esses equipamentos, principalmente se considerarmos a localização e, ainda, o baixo teto de vagas para as entidades privadas conveniadas com o Poder Público. Essa realidade explica a precária infraestrutura dos equipamentos de uso coletivo, penalizando, sobretudo a população residente nos bairros periféricos.

Tabela 27 – Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em para investimentos em equipamentos de uso coletivo na saúde. Picos. 2010-2013.

Ano	Especificação	Valor total anual orçado para a saúde R\$ ¹	Valor orçado p/ equipamentos de uso coletivo R\$	Despesa empenhada p/ equip. uso coletivo R\$	Despesa realizada c/ equip. uso coletivo R\$
2010	Obras e Equipamentos material Permanente	36.881.000,00	500.000,00	260.998,32	259.944,92
2011	Obras e Equipamentos material Permanente	42.363.000,00	490.000,00	539.049,47	457.419,67
2012	Obras e Equipamentos material Permanente	46.379.800,00	650.000,00	477.468,21	477.468,21
2013	Obras e Equipamentos material Permanente	53.800.600,00	754.000,00	3.863.892,52	499.782,88
	Total	79.424.400,00	2.394.000,00	5.141.408,52	1.694.615,68

Fonte: Picos. Secretaria Municipal de Finanças/ LOA 2010-2013.

¹Foram considerados os recursos da Unidade Orçamentária Fundo Municipal de Saúde

O Fundo Municipal de Saúde, relativo ao ano de 2010, apresentou investimentos no programa de Construção, Reforma, Ampliação e Aparelhamento para a área da Saúde em obras e instalações no valor de R\$ 31.142,68 dos R\$ 89.000,00 totais disponíveis. Apresentou, ainda, investimentos em equipamentos e material permanente, sendo que os valores empenhados incompatíveis aos realizados. No ano de 2011, o Fundo Municipal da Saúde só apresentou investimentos realizados no programa Construção, Reforma e Aparelhamento no valor de R\$ 114.366,13, de R\$ 180.000,00 em equipamentos e material permanente. No ano de 2012, só apresentou investimentos realizados no programa Construção, Reforma e Aparelhamento na área da saúde que constava na LOA no valor de R\$ 250.000,00, tendo executado R\$ 177.468,21 para Obras e Instalações e R\$ 300.000,00 para Equipamentos e Materiais Permanentes até o fim do exercício.

Em 2013, a Secretaria Municipal de Saúde apresentou divergências quanto à utilização dos recursos apresentados no Demonstrativo da Execução da Despesa em Construção, Reforma Ampliação e Aparelhamento na Área da Saúde, onde a despesa empenhada foi de 290.000,00, sendo que a despesa paga foi de 203.011,93. Ocorreu, ainda, divergência nas Despesas de Capitais com Equipamentos e Material Permanente onde a despesa empenha foi de 58.000,00 e a despesa paga foi de apenas R\$ 12.192,00.

Cabe, ainda, ressaltar que a rede de serviços de saúde deve atender também à demanda da macrorregião de Picos, que tem a cidade de Picos como referência no atendimento aos serviços de saúde, o que sobrecarrega os serviços, dificultando mais ainda o acesso da população local. Portanto, a pesquisa evidencia que tanto os equipamentos e serviços de saúde disponibilizados, quanto os recursos orçados e executados são insuficientes para garantir qualidade à saúde da população picoense.

Para Icasuriaga (2002), as atividades desenvolvidas no âmbito dos equipamentos e serviços de uso coletivos (saúde, educação, etc.) expressam conquistas históricas da classe trabalhadora e, embora sendo socialmente necessárias, são improdutivas do ponto de vista do capital, daí resulta a dificuldade em serem priorizadas.

As diversas problemáticas identificadas no planejamento e execução das ações de saúde em Picos indicam que a tensão permanente entre o projeto de reforma sanitária da década de 1980, decorrente das lutas dos movimentos sociais na saúde, com sua proposta universalista, que foi parcialmente materializado com a implantação do SUS, perdeu espaço para o projeto de saúde privatista, que tem como principais tendências a contenção de gastos e a racionalização da oferta de serviços, somada a descentralização com redução da responsabilidade estatal no provimento desses serviços (BRAVO, 2000).

4.2.3 Equipamentos e Serviços de Uso Coletivo na área de Educação

O município de Picos, sob o comando da Secretaria de Municipal de Educação – SEME, vem consolidando uma política de educação que tem, paulatinamente, superado os grandes gargalos da educação no município. Assim, assiste-se, conforme dados do Censo 2010, à melhoria significativa dos índices educacionais.

A análise comparativa da taxa de analfabetismo (Tabela 26) dos anos 1991, 2000 e 2010 evidencia a maior queda do analfabetismo no grupo etário dos 11 aos 14 anos (24,27%) do ano de 1991 para o ano de 2010. Ressalta-se, por outro lado, que à medida que vai aumentando o grupo etário essa queda diminui, o que pode ser entendido como a necessidade de inserção no mercado de trabalho, diminuindo as chances de esses grupos continuarem sua formação escolar. No entanto, a diminuição desses índices sinaliza uma melhor estruturação da política de educação no município.

Tabela 28 – Taxa de analfabetismo por faixa etária. Picos. 1991/2000/2010.

Idades	Taxa Analfabetismo (%)		
	Ano		
	1991	2000	2010
11 a 14 anos	27,78	5,83	3,51
15 anos ou mais	31,90	24,46	17,70
15 a 17 anos	18,39	4,99	2,44
18 anos ou mais	33,62	26,48	18,89
18 a 24 anos	16,36	11,78	3,77
25 anos ou mais	39,39	30,81	22,56
25 a 29 anos	19,74	13,24	7,55

Fonte: PNUD, 2013.

A evolução taxa de escolaridade por faixa etária (Tabela 27) reafirma a melhoria do grau de escolaridade em todos os grupos etários, também explicitada na expectativa de anos de estudos pelo PNUD.

Tabela 29 – Taxa de escolaridade por faixa etária. Picos-PI. 1991/2000/2010.

(continua)

Escolaridade por faixa etária	PORCENTAGEM POR IDADE		
	Ano		
	1991	2000	2010
18 anos ou mais com fundamental completo	28,63	31,22	49,94
15 a 17 anos com fundamental completo	9,66	29,23	58,57
16 a 18 anos com fundamental completo	15,88	36,49	66,97

Tabela 30 – Taxa de escolaridade por faixa etária. Picos-PI. 1991/2000/2010.

(conclusão)

Escolaridade por faixa etária	PORCENTAGEM POR IDADE		
	Ano		
	1991	2000	2010
18 a 24 anos com fundamental completo	37,57	40,25	72,55
25 anos ou mais com fundamental completo	25,64	28,55	44,37
18 anos a 20 anos com o médio completo	5,34	10,47	43,21
18 a 24 anos com médio completo	12,15	14,76	48,87
18 anos ou mais com o médio completo	15,50	17,02	34,16
19 a 21 anos com médio completo	8,88	12,29	52,73
25 anos ou mais com superior completo	2,58	3,06	10,06
25 anos ou mais com médio completo	16,62	17,69	30,53

Fonte: PNUD, 2013.

A expectativa de anos de estudos (Tabela 28) estima os anos esperados de estudo que a criança que inicia a vida escolar no ano de referência tende a completar. Em 2010, Picos tinha 9,48 anos esperados de estudo; em 2000, tinha 7,78 anos e; em 1991, 6,74 anos. Certamente, que a melhoria desse índice indica uma maior esperança na melhoria das condições de vida das crianças de famílias em condições de vulnerabilidade.

Tabela 31 – Expectativa de anos de estudo segundo o Índice de Desenvolvimento Humano. Picos-PI. 1991/2000/2010.

	EXPECTATIVA DE ANOS DE ESTUDO		
	Ano		
	1991	2000	2010
	6,74	7,78	9,48

Fonte: PNUD, 2013.

A partir de meados da década de 2000, a cidade de Picos vem se constituindo em polo educacional para toda a macrorregião, especialmente, no Ensino Superior. A estrutura do ensino fundamental também melhor organizada, o que se expressa nos índices acima apresentados. Com relação à capacidade instalada da rede de ensino, o município dispõe de uma ampla rede, tanto pública quanto privada (Tabela 29). Ressalta-se que, ao contrário da área de saúde, na rede pública os equipamentos e serviços de uso coletivos de educação são bem distribuídos em 23 bairros. A rede privada, ao contrário, tem 58% dos equipamentos e serviços de uso coletivos instalada no bairro Centro.

Tabela 32 – Capacitada instalada da rede de Ensino Fundamental Básico. Picos-PI.

Especificação	Quantidade	Localização
Rede Pública Estadual ¹	18	Bomba (3); Canto da Várzea (2); Catavento; Centro (5); Ipueiras; Junco (2); Pantanal; Paraibinha; Parque de Exposição; São José.
Rede Pública Municipal ²	29	Aerolândia (2); Aroeiras do Matadouro; Belo Norte; Bela vista; Boa Sorte; Bomba (3); Canto da Várzea; Catavento; Centro (3); Conduru; DNER; Ipueiras; Junco; Pantanal; Morada do Sol (2); Morroda Macambira; Paraibinha; Parque de Exposição; Paroquial; Passagem das Pedras; Pedrinhas; São José; São Vicente.
Rede Privada ³	34	Canto da Várzea (5); Catavento; Centro (20); DNER (3); Junco (3); Paraibinha; Passagem das Pedras.
TOTAL	81	-

Fontes:

¹ Picos. 9ª Gerência Regional de Educação. Março 2016;² Picos. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. 2016³ Picos. Secretaria de Finanças/Relatório do Rol Cadastral Simplificado do Mobiliário. 2016

A visualização da distribuição dos equipamentos e serviços públicos na educação (Figura 16) mostra que esses equipamentos e serviços são os melhores distribuídos na cidade, sendo que a rede privada se concentra apenas em quatro bairros (Canto da Várzea, Centro, DNER e Junco). Isso porque a política pública de educação é quase universal na cobertura, embora se necessite de unidades cada vez mais próximas aos domicílios das pessoas.

A rede municipal é a que apresenta melhor distribuição, apesar de alguns bairros ainda não terem o serviço disponibilizado, sendo que a população fica dependendo dos serviços disponibilizados nas áreas mais próximas, verifica-se a reprodução ampliada da segregação socioespacial, pois, os bairros mais distantes do centro da cidade, acumulam ausência generalizada de serviços públicos, saúde, educação, saneamento e outros.

Com relação ao Ensino Superior, todos os equipamentos e serviços de uso coletivos (Tabela 30) estão localizados em bairros distantes do Centro e contribuíram, inclusive, para o crescimento desses bairros. No que diz respeito às instalações físicas, todos dispõem de estruturas modernas e bem equipadas.

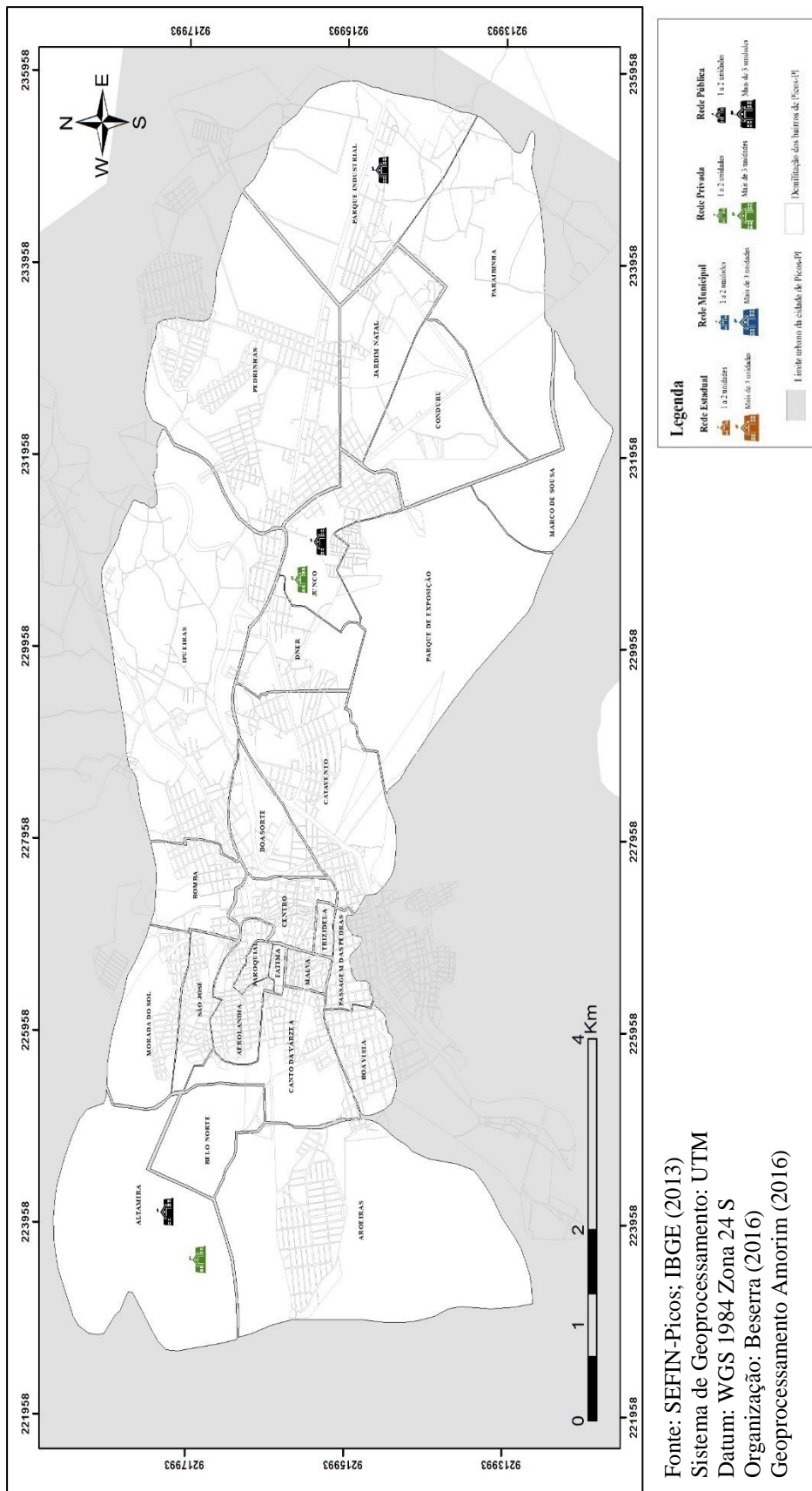
Tabela 33 - Capacitada instalada da rede de Ensino Superior. Picos-PI. 2016.

Especificação	Quantidade	Localização
Rede Pública	03	Altamira; Junco; Pantanal
Rede privada	03	Altamira e Junco (2)
TOTAL	06	-

Fonte: Picos. Secretaria Municipal de Finanças/Relatório do Rol Cadastral Simplificado do Mobiliário. Março . 2016.

No que concerne à distribuição desses equipamentos e serviços de ensino superior observa-se que a localização dos mesmos em Picos seguiu o padrão de outras cidades do país de localizá-los em áreas distantes do Centro (Figura 17), mais estratégicos na possibilidade de mobilidades.

Figura 17 – Mapa da distribuição dos equipamentos e serviços de educação superior, por localização. Picos-PI.



Essa tendência de localização do ensino superior em espaços distantes do Centro da cidade decorreu da expansão do ensino superior brasileiro que, de unidades localizadas em edifícios dispersos na zona urbana, buscaram construir um espaço próprio ao desenvolvimento do *campus* universitário, modelo observado não apenas no Brasil, mas na América Latina sob a influência do modelo norte-americano nas décadas de 1960-1970 (PIETRO, 2005).

A análise do orçamento e despesas empenhadas e realizadas na política de educação no período 2010-2013 (Tabela 31) evidencia que o orçamento proposto para investimentos em equipamentos e serviços coletivos de educação correspondeu a apenas 6,80% do orçamento total proposto para a educação no período e, novamente, como nas demais políticas, as despesas realizadas corresponderam a apenas 26,74% do orçamento proposto para equipamentos e serviços de uso coletivo.

Mesmo diante dessa realidade, a política de educação é a que mais contribuiu para a melhoria dos indicadores sociais no município e a que vem melhorando significativamente o acesso da população aos equipamentos e serviços coletivos, além de apresentar a sua melhor distribuição locacional.

Pode-se entender a prioridade dada à política de educação na sociedade capitalista devido a função estratégica que a mesma assumiu desde o final do século XX, segundo aponta Almeida (2000), constituindo-se num campo da vida social tensionado por lutas entre os diferentes grupos sociais na busca por afirmar a hegemonia política e cultural na sociedade. Soma-se a esse argumento, a função que exerce de qualificação profissional da mão-de-obra, necessária ao atendimento das demandas do mercado.

Tabela 34 – Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em investimentos em equipamentos de uso coletivo na Política de Educação. Picos. 2010-2013.

Ano	Especificação	Valor total anual orçado para a educação R\$ ¹	Valor orçado p/ equipamentos de uso coletivo R\$	Despesa empenhada p/ equip. uso coletivo R\$	Despesa realizada c/ equip. uso coletivo R\$
2011	SEMEC/FUNDEC	18.238.000,00	1.777.000,00	238.218,00	238.218,20
2011	SEMEC/FUNDEC	22.491.000,00	1.635.000,00	59.601,62	59.601,62
2012	SEMEC/FUNDEC	27.069.000,00	1.495.000,00	1.777.317,24	1.229.592,24
2013	SEMEC/FUNDEC	32.200.300,00	1.890.200,00	293.014,04	290.456,04
	TOTAL	99.998.300,00	6.797.200,00	2.368.151,10	1.817.868,10

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/LOA 2010-2013.

¹Foram considerados somente os recursos das Unidades Orçamentária SEMEC e FUNDEC

²Recursos p/ Obras e Instalações e Equip. e Materiais Permanentes

Entre as inconformidades foi possível verificar que Secretaria Municipal de Educação não apresentou metas físicas no Plano Plurianual para Obras de Expansão da rede física escolar. Não houve empenho e realização de despesa nas propostas de investimentos as prioridades e metas do Exercício de 2010.

Já para o ano de 2011 é possível verificar que a Secretaria Municipal de Educação apresentou divergências com a Lei de Diretrizes Orçamentária no programa para obras de expansão da rede física escolar, pois o Plano Plurianual não estipulou metas físicas e da previsão orçamentária observa-se que não utilizou os recursos totais disponíveis que era de R\$ 315.000,00, mas só foi empenhado R\$ 52.225,24. No programa de Construção, Ampliação e Reforma de Escolas e Centros de Ensino Infantil, podemos perceber que não se investiu nada. Por outro lado, o Fundo Nacional da Educação Básica – FUNDEB apresentou nos programas para Construção de Escolas Municipais e Reforma e Ampliação de Escolas Municipais observou-se que a LDO não estipulou metas físicas e dos recursos totais disponíveis não foi utilizado nada, porém no programa de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica do Ensino Fundamental houve um investimento de R\$ 123.967,44, que foram usados para equipamentos e material permanente.

Em 2012, análise dos instrumentos de gestão financeira evidenciou que Secretaria Municipal de Educação mostrou muitas divergências com o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA para os Programas e Projetos propostos: o Programa Obras e Expansão da Rede Física Escolar não houve execução; para o Programa Construção Ampliação e Reforma de Escolas e Centros de Ensino Infantil foi previsto para Obras e Instalações R\$ 350.000,00, tendo um crédito disponível R\$ 490.000,00 e mais uma suplementação de R\$ 67.000,00 e executando até o final do exercício o valor de R\$ 556.075,59; dentre outros. Com relação à Secretaria Municipal de Educação – FUNDEB – ficou também evidenciada uma também uma grande inconformidade no que diz respeito ao que foi proposto ao que foi realmente executado.

Assim, no que concerne aos recursos orçados na LOA para a política de educação para o período 2010-2013, mesmo com as mudanças positivas ocorridas no que se referem aos serviços educacionais públicos, supõe-se que a maior parte dos recursos se destina às atividades de manutenção. Os equipamentos e serviços coletivos de educação públicos ainda padecem de poucos investimentos nas condições da infraestrutura física e de equipamentos e novas tecnologias.

A questão do financiamento da educação evidencia-se focalista, centrada no ensino profissionalizante e superior, pois está aquém do atendimento às necessidades da demanda da

população, fator que tem levado a poucos investimentos em outras áreas educacionais, como o ensino infantil, que é um dos grandes gargalos da educação picoense. Nessa perspectiva, Almeida (2000) chama a atenção para a necessidade de se buscar analisar as mudanças ocorridas nessa política no contexto atual, especialmente, “pelo significado que ela adquire no atual contexto das mudanças no mundo do trabalho e da cultura e nas novas formas de financiamento [...]” (ALMEIDA, 2000, p. 163).

4.2.4 Equipamentos e Serviços de Uso Coletivo na área de Assistência Social

A Política de Assistência Social no município de Picos tem como órgão de Comando Único a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social – SEMTAS que, norteadas pela Política Nacional de Assistência Social, deve atuar com vistas a fazer o enfrentamento das situações de vulnerabilidade vivenciadas por parte da população, consolidando a assistência social como “direito do cidadão, dever do Estado”, e de forma a afirmar a assistência social como política pública no âmbito da Política de Seguridade Social brasileira.

Os indicadores de vulnerabilidade social do município, nos anos 2000 e 2010, apontam que houve uma melhoria significativa desses indicadores, o que evidencia um maior investimento nas políticas sociais (Tabela 32). Nesses indicadores, destacam-se a diminuição significativa dos índices negativos em relação à educação: aponta uma melhoria das condições de acesso aos serviços de educação para as crianças residentes em domicílios em que ninguém tem fundamental completo, evidenciando uma queda de 17,39%, sendo que em 2000 era de 52,73% e em 2010 caiu para 35,34%; já o percentual de crianças de 4 a 5 anos fora da escola sofreu uma redução de 33,82%, caindo de 36,85% para 3,03%.

Tabela 35 – Indicadores de vulnerabilidade social. Picos - PI. 2000/2010.

(continua)

	ANOS	
	2000	2010
INDICADORES		
% de mulheres de 10 a 14 anos que tiveram filhos	1,23	0,78
% de mulheres de 15 a 17 anos que tiveram filhos	6,94	4,56
% de mães chefes de família sem fundamental completo e com filhos menores de 15 anos	13,52	11,88
% de crianças extremamente pobres	21,61	10,67
% de crianças em domicílios em que ninguém tem fundamental completo	52,73	35,34
% de crianças de 4 a 5 anos fora da escola	36,85	3,03
% de crianças de 6 a 14 anos fora da escola	6,68	1,65
% de pessoas em domicílios em que ninguém tem fundamental completo	48,10	28,40
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza	17,90	12,04

Tabela 36 – Indicadores de vulnerabilidade social. Picos - PI. 2000/2010.

(conclusão)

	ANOS	
	2000	2010
INDICADORES		
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	61,53	43,28
% de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e em que ninguém tem fundamental completo	40,19	17,57
% de pessoas vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos	4,47	2,72
% de pessoas vulneráveis à pobreza e que gastam mais de uma hora até o trabalho	0,00	0,69

Fonte: PNUD, 2013.

Outro indicador relevante na análise das condições de vulnerabilidade de uma dada população é a distribuição de renda. A situação que o município apresentava no ano de 2010 deixa evidente uma situação bastante problemática no que se refere à distribuição de renda (Tabela 33), pois é possível verificar que 37,98% se declararam sem rendimentos, que somados aos 40,23% com renda de até um salário mínimo, tem-se um percentual de 78,21% da população em precárias condições de vida. Sinaliza, por outro lado, que o poder público não tem conseguido implementar políticas sociais que possam reverter essa situação.

Tabela 37 – Distribuição das pessoas com 10 anos de idade por faixa de salário mínimo. Picos-PI. 2010.

	2010	
	Quantidade (valores absolutos)	Percentual %
Faixa de Rendimentos		
Até 1 salário mínimo	25.164	40,23
Entre 1 a 2 salários mínimos	7.560	12,09
Entre 2 a 5 salários mínimos	4.230	6,76
Entre 5 a 10 salários mínimos	1.359	2,17
Entre 10 a 20 salários mínimos	354	0,57
Acima de 20	125	0,20
Sem rendimentos	23.759	37,98
TOTAL	62.551	100,00

Fonte: IBGE, 2010b.

Para o enfrentamento dessa realidade a SEMTAS vem desenvolvendo, principalmente, os programas da proteção social básica direcionada aos diferentes grupos geracionais, materializados no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, que é subdividido e atende a todas as faixas etárias, desde a infância até a velhice, e tem como função a oferta de atividades de convivência e socialização, como intervenções no contexto de vulnerabilidade social, de modo a fortalecer vínculos e prevenir situações de exclusão e riscos sociais.

Todavia, existe uma insuficiência de recursos tanto materiais, como simbólicos, para os indivíduos e a comunidade excluídos socialmente, e isso acentua a situação de vulnerabilidade, especialmente de adolescentes e jovens. Abramovay (2002), em estudo sobre Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina, discute sobre os imensos desafios que estão postos para a gestão pública no enfrentamento às situações de vulnerabilidade social, enfatiza que:

O combate à vulnerabilidade social também implica a superação dos enfoques setoriais e desarticulados de grande parte das políticas sociais. Conforme visto anteriormente, problemas como a exclusão, desigualdades sociais, discriminações e a violência decorrem de uma multiplicidade de fatores que interagem entre si formando complexas redes causais. Entretanto, e em relação direta com a ausência de uma coordenação interinstitucional, um traço inerente às políticas, especificamente àquelas voltadas para a juventude, refere-se justamente à ausência de uma percepção integrada sobre os problemas sociais e suas raízes multicausais (ABRAMOVAY, 2002, p. 67).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) propõe uma medida de avaliação do desenvolvimento dos países tomando como base três dimensões: renda, educação e longevidade. Assim, propõe medir o desenvolvimento humano a partir da combinação entre essas três dimensões, contrapondo-se ao Produto Interno Bruto – PIB, indicador econômico utilizado pelos países para medir a produção de riqueza material. A análise do IDH do município de Picos (Tabela 34) apresentou uma variação positiva de 0,497 em 1991, para 0,545 em 2000 e 0,698 em 2010, assim o município evolui de um nível muito baixo, em 1991, para o nível baixo, em 2000, e para o nível médio, em 2010. Essa evolução na melhoria significativa do IDHM de Picos teve a educação como o segmento que mais contribuiu para essa melhoria.

Tabela 38 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Picos-Piauí. 1991/2000/2010

	ANO		
	1991	2000	2010
IDHM e Componentes			
IDHM educação	0,225	0,370	0,621
IDHM renda	0,550	0,610	0,684
IDHM longevidade	0,627	0,718	0,800
IDHM	0,427	0,545	0,698

Fonte: PNUD, 2013.

Assim, embora os dados discutidos evidenciem uma melhoria dos indicadores sociais, resultado dos investimentos feitos pelo Poder Público, é possível constatar que existe uma

necessidade de maiores investimentos, vez que as políticas públicas sociais, no todo, atendem temporariamente e parcialmente a população que necessita de atenção contínua e, na medida em que não é enfrentado o atendimento das questões fundamentais, aumenta a possibilidade de continuarem nas condições de pobreza extrema e excluídos socialmente.

A rede de equipamentos e serviços de uso coletivo na área da assistência social (Tabela 35) é insignificante para a dimensão dos desafios posta ao poder público municipal no que diz respeito ao enfrentamento das condições de vulnerabilidade social enfrentados pelas famílias de baixa renda.

Tabela 39 - Equipamentos de Uso Coletivo na área da assistência social por localização. Rede Pública. Picos. 2016.

Equipamentos e serviços de Uso Coletivo	Quantidade	Localização
Associação Aliança – SCFV 07 a 14 anos	01	Parque de Exposição
Centro de Referência da Assistência Social – CRAS	02	Morada do Sol e Parque de Exposição
Centro de Referência Especializada da Assistência Social – CREAS	01	Bomba
Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social – SEMTAS	01	Centro
TOTAL	05	-

Fonte: Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social – SEMTAS. Março/2016

A visualização da distribuição espacial dos equipamentos e serviços da área da assistência social (Figura18) mostra como esses equipamentos estão dispersos, sendo que os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, considerados a porta de entrada para o atendimento dos usuários da Política de Assistência Social, onde são disponibilizados os serviços e programas para as famílias em situação de vulnerabilidade social, estão localizados apenas nos bairros Morada do Sol e Parque de Exposição. Esses CRAS tem uma área de abrangência que foge à capacidade de atendimento da equipe técnica que o compõem. Ressalta-se, ainda, que bairros como Pedrinhas, Paroquial, Pedrinhas, Boa Vista, dentre outras, com um número significativo de famílias de baixa renda, não contam com esse equipamento, ficando as famílias sem acesso aos serviços assistenciais.

Os resultados da pesquisa evidenciam o descaso da gestão pública com a Política de Assistência Social para o período 2010-2013, não tendo sido efetuado nesse período nenhum gasto com equipamentos de uso coletivo. Dos equipamentos constantes na Tabela 35, apenas o CRAS/Parque de Exposição é instalação própria, sendo todos os demais em imóveis alugados, sem a estrutura mínima de adequabilidade as ações desenvolvidas com as famílias e demais grupos etários.

Assim, é possível constatar a precariedade dos equipamentos e serviços de uso coletivo na área da assistência social, algo que pode ser explicado pelos poucos recursos disponibilizados para investimentos na área. A Política de Assistência Social, no que se refere aos recursos orçados e despesas realizadas para equipamentos e serviços de uso coletivo, é a de menor expressão de investimento em relação às demais áreas de interesse do estudo, sendo que as despesas realizadas corresponderam apenas a 16,22% do total orçado para o período para equipamentos e serviços de uso coletivo (Tabela 36). Outro aspecto a se destacar, ainda, é que apesar de ter havido um acréscimo, ano a ano, nos valores orçados tanto para a assistência social como para os gastos com equipamentos e serviços de uso coletivo, contrariamente as despesas realizadas foram diminuindo, sendo que para o ano de 2010 não foi realizada nenhuma despesa. Esse fato evidencia um enorme contrassenso em vista dos imensos desafios que a Política Municipal de Assistência Social para o enfrentamento das condições de vulnerabilidade social vivenciadas por parcelas significativas da população local.

Tabela 40 – Orçamento e despesas empenhadas e realizadas em investimentos com equipamentos de uso coletivo na Política de Assistência Social. Picos. 2010-2013.

Ano	Especificação	Valor total anual orçado para a assistência social R\$ ¹	Valor orçado p/ equipamentos de uso coletivo R\$	Despesa empenhada p/ equip. uso coletivo R\$	Despesa realizada c/ equip. uso coletivo R\$
2010	Obras e Equip. material Permanente	1.951.000,00	97.000,00	0,0	0,0
2011	Obras e Equip. material Permanente	1.974.000,00	101.000,00	41.185,78	41.185,78
2012	Obras e Equip. material Permanente	2.244.000,00	172.000,00	16.367,10	16.367,10
2013	Obras e Equip. material Permanente	2.703.000,00	209.700,00	63.007,78	36.505,18
	TOTAL	8.872.000,00	579.700,00	120.560,66	94.058,06

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/ LOA 2010-2013.

¹Foram considerados os recursos da Unidade Orçamentária FMAS, Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Municipal de Defesa da Pessoa com Deficiência.

Os aspectos acima abordados indicam que a política de assistência social também se encontra em constante conflito, especialmente no contexto atual de redução da ação do Estado na perspectiva do desenvolvimento de políticas sociais universalistas. Ferreira (2000) esclarece que a consolidação da assistência social no campo do direito social depende, além dos mecanismos legais já instituídos, de uma ação efetiva dos sujeitos sociais na sua formulação e implementação.

A análise do Fundo Municipal de Assistência Social, relativo ao ano de 2010, apresentou incoerência entre PPA e LDO. No programa de Assistência Integrada a Família – PAIF havia crédito disponível no valor de R\$ 6.000,00 para investimentos em equipamentos e material permanente, porém só foram empenhadas e realizadas despesas no valor de R\$ 679,00. No programa de Manutenção do programa Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – Bolsa Família havia créditos disponíveis de R\$ 35.000,00 para equipamentos e material permanente, no entanto foi realizada despesa de R\$ 15.914,96.

No que concerne ao Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, no exercício de 2011, vale um olhar mais crítico, pois não foi feita nenhuma obra no programa de Funcionamento da Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Comunitária. Dos recursos totais disponíveis que eram de R\$ 7.000,00 para serem investidos em equipamentos e material permanente fora empenhado apenas R\$ 79,60. No programa de Manutenção do Programa IGD – Bolsa Família houve um investimento nos equipamentos e material permanente de R\$ 38.995,26. E no programa de Manutenção e Funcionamento do Conselho Tutelar foi investido R\$ 2.110,92 para equipamentos e material permanente.

Para 2012, o FMAS apresentou valores incompatíveis entre PPA e LOA. No Programa de Assistência Integrada a Família – PAIF, as obras não foram realizadas, portanto, nada foi empenhado para esse programa. As metas físicas do PPA estavam coerentes em relação às metas da LDO. A Manutenção do Programa IGD – Bolsa Família, além de apresentarem incoerência entre PPA e LOA, também apresentou diferença nas metas físicas do PPA e LDO. Nesse programa só foi executado R\$ 15.268,10 em Equipamentos e Material Permanente de R\$ 45.000,00 de Crédito Disponível com Anulação de R\$ 29.000,00. Ademais, o valor previsto para Obras e Instalações foi totalmente anulado, não sendo nada empenhado. Para o ano de 2013, observou-se, também, inconsistências entre os instrumentos para execução da gestão financeira, fazendo crer que seu propósito era apenas o cumprimento legal das normativas exigidas para a gestão do orçamento financeiro do município.

As ações da política de assistência social no município estão centradas nos SCFV para os diversos grupos geracionais e, embora, enfatizem o compromisso com a garantia de

direitos, tem suas ações com traço na psicologização dos problemas sociais, onde os sujeitos a quem se destinam essas ações tendem a serem responsabilizados pelas precárias condições em que vivem. A perspectiva de matricialidade da família tem sido pautada numa visão reducionista, deslocada da complexidade e contradições da sociedade numa visão de totalidade. Do ponto de vista das condições objetivas (materiais) necessárias ao desenvolvimento das suas ações destacam-se a insuficiência e inadequação dos recursos financeiros e físicos, o que tem impossibilitado a ampliação do alcance das propostas que tem sido desenvolvidas, destacando-se predominantemente as ações pontuais e emergenciais.

Ferreira (2000) enfatiza que a assistência social sempre enfrentou fortes resistências para a sua consolidação enquanto direito social, por parte dos diferentes grupos sociais vinculados ao projeto capitalista e como política integrante do sistema da seguridade social, conforme constante na CF/1988.

Por sua vez, Paulo Netto (2012) chama atenção para os impactos das transformações do capital no contexto recessivo neoliberal e que tem como foco central a busca por recuperar a capacidade de acumulação, que rebate fortemente no agravamento das precárias condições de vida da classe trabalhadora em âmbito planetário. Para Mota (2008), em vista do quadro crescente de pauperização da classe trabalhadora, a política de assistência social tem sido colocada pelas elites e pelos governos como estratégia central no enfrentamento à desigualdade social passando a ter a responsabilidade de dar respostas à pobreza, em substituição às políticas voltadas a garantia do trabalho.

A análise dos equipamentos e serviços de uso coletivo nas áreas de saúde, educação e assistência social na cidade de Picos evidencia que há um deslocamento da responsabilidade estatal para o mercado na garantia das condições de reprodução da força de trabalho, especialmente no que diz respeito aos serviços que dão suporte ao atendimento das necessidades essenciais correspondentes a essas áreas. Essa realidade se evidencia nos poucos recursos orçados e nas receitas realizadas pelo poder público para os equipamentos e serviços de uso coletivo, bem como na baixa qualidade dos serviços disponibilizados, conforme ressaltado pelos sujeitos de pesquisa. Assim, observa-se o agravamento do processo de segregação socioespacial que, conforme o entendimento de Ramos (2002), se expressa no desigual usufruto dos bens e serviços sociais, econômicos e culturais produzidos no espaço urbano pelos sujeitos das diferentes classes sociais.

4.3 Planejamento urbano e participação popular: uma estratégia para afirmação do direito à cidade ou para permanência do “status quo”?

Na luta pela sobrevivência a população vulnerabilizada tem arcado com a parte maior do ônus pelo caos na produção do espaço urbano, que é decorrente, sobretudo, do posicionamento de uma gestão pública que tem privilegiado os interesses do capital. Nessa perspectiva, os mecanismos legais criados para garantir a justa distribuição dos recursos da cidade no Brasil, especialmente o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2010) e o Plano Diretor (PMP, 2008), enquanto instrumentos normativos, têm como finalidade orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada no ordenamento territorial, de fato, não tem sido efetivado. A questão central que se apresenta a partir da formulação desses instrumentos é saber se eles são, de fato, instrumentos potencializadores de um novo posicionamento do Estado para o ordenamento da cidade.

A consolidação de propostas participativas deve se referir, portanto, a uma visão ampliada da democracia a partir da implementação de mecanismos que assegurem a participação social dos trabalhadores. O processo participativo na gestão pública deve alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil frente ao Estado pelo fortalecimento das formas democráticas de relação entre as esferas estatal e privada. Ao incorporar as demandas sociais coletivas no cumprimento de sua função de regulação social, o Estado formula políticas públicas dentro dos marcos legais e institucionais do Direito à Cidade. Nesse sentido, a política urbana pode ser entendida como “contratendência” gerada pelo modo de produção capitalista para enfrentar os desafios ou efeitos negativos dos processos de segregação social. Jacobi (2002, p. 447) salienta que

A consolidação de propostas participativas representa a potencialização e a ampliação de práticas comunitárias, através do estabelecimento e ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercitáveis e estimulem estratégias de envolvimento e co-responsabilização. Neste sentido, um dos maiores desafios de uma proposta participativa ampliada é o de garantir a definição de critérios de representação, de forma a impedir tanto a sua manipulação por grupos guiados por interesses particularizados, como a possibilidade de sua instrumentalização pela administração pública.

A cidade apresenta um número significativo de famílias de baixa renda que não gozam do direito a uma moradia digna. Outro problema grave é o fenômeno da violência urbana. Na conjuntura política atual é importante considerar como se apresenta a relação Estado/sociedade, observando as relações de poder e os seus determinantes. Segundo Gramsci

(GRUPPI, 1978), a Sociedade Civil é o conjunto das associações sindicais, políticas, culturais, geralmente designadas como privadas, ou seja, pode então ser entendida como o conjunto formado pelos organismos denominados privados. Já a sociedade política ou o Estado, é considerado um espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, onde se articulam a capacidade de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação. Assim, o Estado é, ao mesmo tempo, o instrumento de uma classe de luta pela hegemonia e processo de unificação das classes dirigentes (SEMERARO, 1994).

As primeiras associações, ainda na década de 1980, deram visibilidade às práticas reivindicativas da população, abrindo espaços para moradores explicitarem publicamente suas demandas, visando à melhoria de suas condições de vida e ao acesso a direitos sociais básicos. Atualmente o associativismo em Picos conta com uma heterogeneidade de associações comunitárias e associações populares que se articulam, construindo uma pluralidade de significados em uma rede complexa de relações com níveis e significados diversos que planejam, discutem, decidem e trocam saberes tecidos por uma luta específica, direcionada tanto por uma dinâmica interna quanto externa. São associações de bairros, sindicato de trabalhadores, associações religiosas, associações esportivas e culturais, associações comunitárias, etc., ou seja, associações de naturezas diversas que se manifestam e articulam em lutas pelo atendimento aos interesses populares. Hoje, segundo a FAMCC, existem em torno de 56 associações de bairros, sendo que 30 dessas são filiadas à Federação, as demais têm filiação em outras federações. A dimensão político-social do projeto associativo é claramente enunciada numa posição a favor da democracia e da justiça social, seguindo uma perspectiva de universalização do acesso a bens e serviços relativos a programas e políticas sociais. A consolidação da cidadania é explicitamente considerada como democratização e socialização da participação política e das riquezas socialmente produzidas.

Objetivando apreender a visão da população sobre o processo de segregação socioespacial na cidade, bem como a avaliação que fazem do planejamento e das ações do poder público municipal no enfrentamento à desigualdade social foram definidos 08 sujeitos para a pesquisa, sendo: 02 representando o Poder Público Municipal (Prefeito Municipal e Secretário de Planejamento), 02 da FAMCC e 04 representantes das associações de moradores. Cabe ressaltar que das 08 entrevistas foram realizadas 07, visto que um representante do Poder Público Municipal (Prefeito Municipal) não aceitou dialogar sobre a temática proposta, mesmo tendo sido encaminhada com antecedência a solicitação da entrevista, constando em anexo o roteiro das questões a serem discutidas. Entre as Associações de Moradores, optou-se pelas Associações de Moradores dos bairros Morada do

Sol, Pantanal, Paroquial e Parque de Exposição considerando os seguintes critérios: associação legalmente constituída e em pleno funcionamento há 02 anos ou mais; anuência e receptividade ao estudo proposto; acesso às informações e documentos e localização.

Em Picos, na década de 1980, as associações surgiram a partir do trabalho do MEB, coordenado pela Diocese de Picos, fazendo a articulação política nos Bairros, atuando como catalizador junto aos movimentos sociais que se mobilizavam para pressionar o poder público municipal pela garantia de serviços à população, nascendo daí fortes movimentos sociais urbanos na luta por bens de consumo coletivo como transporte, moradia, creches, etc., e investimentos na infraestrutura, como energia, saneamento, calçamento, água, construção de pontes, dentre outros. Outro articulador que contribuiu decisivamente para a organização e fortalecimento das Associações de Moradores foi a FAMCC/Núcleo de Picos. Para Sousa (2011, p. 83)

É nesse contexto de democratização que a Associação de Moradores se manifesta como instrumento de participação ou canal de locação de muitos projetos de natureza coletiva para a comunidade. Com total liberdade para planejar, definir e avaliar em conjunto com a sociedade, os caminhos da participação democrática e, todas as decisões discutidas em assembleia devem ser de consenso da população [...].

Assim, como evidenciam Rocha (2011) e Sousa (2011), as décadas de 1980 e 1990 contaram com uma efervescência dos movimentos sociais urbanos em Picos, confirmando uma tensão permanente entre os interesses das elites e os interesses da classe trabalhadora, se afirmando a necessidade de articulação das lutas pela partilha da riqueza socialmente produzida. Essa realidade está retratada na história de lutas das associações sujeitos da pesquisa.

A origem do Bairro Morada do Sol ocorreu há aproximadamente 40 anos, na gestão do prefeito Abel de Barros Araújo, quando uma concentração de 25 famílias que residiam nas proximidades do morro do Urubu tiveram suas moradias atingidas pelos deslizamentos do morro, decorrente da ação da chuva. Essas famílias ficaram conhecidas como os “moradores da grotá” (nome da rua que ficava no pé do morro). Sem ter onde morar, essas famílias se organizaram para reivindicar por moradias. Após muitas reivindicações e reuniões o governador do Estado, em parceria com o prefeito Abel de Barros (dono da maioria dos terrenos do morro do Urubu), entraram em consenso, sendo decidido que parte dos terrenos seria doada pelo prefeito e que o governo do Estado viabilizaria a construção de 22 casas; e o restante do morro dividiram em 750 lotes os quais foram doados a moradores de rua e pessoas

em situação de abrigo para o povoamento do bairro. Entretanto, com intensas lutas e reivindicações, no ano de 1994, o morro do Urubu passa a ser chamado, oficialmente, de Morada do Sol. A Associação de Moradores do Bairro Morada do Sol, nominada Conselho Comunitário, foi fundada dia 22 de outubro de 2008, tendo como objetivo buscar melhorias para as famílias residentes no Bairro.

[...] desde essa data a gente vem desenvolvendo um trabalho, correndo atrás de benefícios para o bairro. [...] Desde o início, participei como secretário, como membro, como presidente, e atualmente estou sendo o presidente. Venho correndo atrás das coisas, embora muitas coisas que a gente corre atrás não chega ao objetivo, mas isso é normal em qualquer lugar [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 4).

A Associação Comunitária de Desenvolvimento do Bairro Pantanal foi fundada em 2011, sendo que antes dessa data havia uma associação, que foi extinta porque a presidente foi embora, sendo que a comunidade sentiu necessidade de ter uma representação do bairro. Assim, constituíram nova associação, vez que não tinham como saldar os débitos para regularizarem a situação da antiga associação.

[...] a gente tem trabalhado muito na parte da infraestrutura do nosso bairro, que a gente sabe que o Pantanal muitas vezes as pessoas pensam que é um bairro de ricos, e na verdade não é, ele exige suas necessidades, e é por isso que nós temos a associação com o nome de Associação Comunitária de Desenvolvimento do Bairro Pantanal, porque a cada dia nós queremos desenvolver o bairro na condição que nós queremos. Um bairro onde as pessoas possam ter direito de morar, onde as pessoas possam ter orgulho do bairro [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 3).

O povoamento do Bairro Parque de Exposição se deu na década de 1980, sendo que pertencia até então ao Bairro Junco, onde ficava situado o Parque de Vaquejada Santino Xavier Neto, dando origem ao bairro. Em dezembro de 1996, é fundada a Associação de Moradores e Amigos do Bairro Parque de Exposição – AMAPE.

A Associação foi criada para lutar pelos atendimentos das muitas necessidades das famílias daqui da área: água encanada, iluminação pública, escola, posto de saúde, dentre outros. Galeria, nomes de ruas. Tem como objetivo fomentar atividades de infraestrutura, produção, serviços sociais e culturais visando à melhoria das condições de vida das famílias da comunidade. Embora tenha sido criada em 1996, foi registrada somente em 2002 (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 2).

Por volta dos anos de 1969-1970, a Igreja Católica comprou parte de uma área próxima confinada entre morros para doar para 300 famílias que viviam nas áreas ribeirinhas do Bairro Trizidela, que ficavam desabrigadas nos períodos de chuva. Dessa maneira se deu a ocupação legal do Bairro Paroquial, que irá se constituir no maior e mais populoso assentamento de população de baixa renda da cidade (VELOSO, 1992). Em 29 de janeiro de 1995, é fundada a associação de Moradores do Bairro Paroquial, empenhada em pressionar o Poder Público para o atendimento de inúmeras demandas das famílias: creche, paredões para sustentação dos morros, calçamento, posto de saúde, dentre outros.

[...] Olha, o Paroquial ele já teve épocas bem piores do que o que está hoje, mas a nossa luta principal aqui sempre foi por uma escola, porque não temos uma escola aqui na comunidade. Temos lutado muito, desde o ano 1996 e isso já nos trazia a preocupação de uma escola nesse bairro porque ele é muito grande e muito carente. Aqui as crianças se espalham por Picos inteiro, aqui vão para o Padre Madeira, vão para o Tia Celeste, vão para o Frei Damião e enfim para esses colégios do Centro da cidade, porque aqui não tem. Temos aqui só uma creche já criada também depois da associação, mas atende crianças só até 04 anos, só mesmo o jardim infantil [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 1).

Durante a pesquisa, os associados relatam a importância da associação como um lugar de trabalho estratégico na organização dos bairros, mas com poder de atuação bastante limitado e, portanto, sem muita força frente ao poder público municipal, enfraquecida enquanto mecanismo de garantia e participação autônoma. Portanto, na sociedade originam-se espaços de mediação (associações) movidos por interesses individuais, que quando articulados exprimem necessidades que são coletivas. Em Gramsci (2001, p. 15):

§ 1. Os intelectuais são um grupo autônomo e independente, ou cada grupo social tem uma sua própria categoria especializada de intelectuais? O problema é complexo por causa das várias formas que assumiu até agora o processo histórico real de formação das diversas categorias intelectuais. As mais importantes dessas formas são duas: 1) Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político [...].

A partir dessa perspectiva, pode-se tomar as associações de moradores como sujeitos autônomos, intelectuais que cumprem a missão de representar e defender os interesses daqueles que julgam representam, tendo como fim exercer a intermediação entre as

necessidades da população e o Poder Público. Diante da realidade vivenciada, as associações foram percebendo que para vencer a resistência de um Estado que não vinha assumindo compromisso com o atendimento das demandas da população era necessária uma direção ativa no sentido de se articular num movimento mais amplo que envolva os movimentos sociais no planejamento das ações do Poder Público Municipal que englobe a participação em reuniões, conferências temáticas e regionais, oficinas de capacitação e assembleias, dentre outros.

Em Picos os movimentos sociais, nas décadas de 1980 e 1990, foram os grandes articuladores das lutas dos segmentos populares para acessarem bens e serviços de consumo coletivo e, assim, melhorarem suas condições de vida, momento em que as associações são criadas enquanto estratégias de condução das lutas em torno de bens e serviços coletivos necessários à reprodução da força de trabalho. Montano e Duriguetto (2011) destacam que no país esses movimentos adquirem mais intensidade, especialmente nos bairros da periferia das grandes cidades, que organizados em espaços diversos eram apoiados por militantes católicos e de esquerda, como aconteceu em Picos com o apoio dos educadores do MEB e da FAMCC.

Quando questionadas sobre quais são os principais problemas relacionados à infraestrutura urbana e de equipamentos e serviços coletivos no bairro, todas relataram velhos problemas e que os resultados concretos têm sido poucos, a saber:

[...] Nossa briga hoje pelas maiores obras aqui no Paroquial é por uma escola e um muro de arrimo aqui na Rua Bahia I que é acidentada e precisa de um cuidado, precisa ser feito um muro de arrimo e com isso calçando a parte de cima e de baixo como nós fizemos na Rua Parnaíba, já fizemos na Rua da Romana [...]. Então é uma luta nossa de muito e muito tempo. O colégio ele foi adiantado a construção em 2000 e 2001, na época da construção o prefeito era o José Neri e o governador o Mão Santa e com o rompimento do governo com o prefeito a construção foi suspensa e infelizmente até hoje depois de passar por dois mandatos de Gil e passar por esse mandato de Kleber Eulálio que está terminando com o Padre Valmir não tivemos êxito de realizar o nosso sonho que é essa escola daqui, por enquanto só promessas e o real que é a escola nunca foi feita (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 1).

Especificamente em relação aos principais instrumentos de planejamento utilizados pelo Poder Público Municipal quando questionados sobre a participação na discussão e planejamento das ações, os representantes das associações foram, na sua maioria, evasivos, mas, observa-se duas tendências: uma dos que participam, mas não observam resultados concretos decorrentes desse processo participativo.

[...] Temos. A Secretaria de Planejamento tem aquele planejamento feito de quatro em quatro anos se não me engano, o PPA e a LDO e LOA, que são anuais, desde a época da gestão passada a gente sempre é convidado. [A secretária], já até me comunicou que vai ter agora no dia 6 vai ter uma audiência pública para ter esse planejamento, mas ela já orienta a gente para enviar as demandas, as prioridades para serem colocadas justamente no planejamento [...] a gente já vinha participando, agora é uma coisa muito lenta, porque muitas vezes [...] eu me recordo que no passado a gente participou e o presidente da Associação que me antecedeu fez até uma fala lá, e disse que se entristecia porque a gente sempre levava as mesmas demandas e tem hora que parece que a gente percebe que a coisa não anda, aquelas coisas que a gente mais deseja [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 2).

Olha [...]a gente todo ano participa de reunião é a LDO, todo ano agente leva as prioridades, eu já cansei de levar as minhas que até esse ano eu estava ouvindo esses dias uma entrevista com a [secretária] que ela convidava a sociedade civil para se reunir no dia sete (07) de abril para exatamente discutir sobre o planejamento do próximo ano, mas infelizmente de tanto a gente levar as mesmas coisas já está se tornando, digamos assim, abusiva de todos os anos você levar aquela mesma proposta da escola, da escada, essa do murro de arrima que a gente chama paredão e infelizmente não sai do papel. A gente chega lá entrega o ofício, recebe a via, fica com ela e fica lá a critério[...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 1).

A segunda, dos que não participam ou participam pouco, principalmente, nos instrumentos de planejamento urbano, como destacam os sujeitos abaixo:

Temos conhecimento sim, em relação ao que a Prefeitura faz, a gente não participa, a gente não recebe convite, quando vai ter eventos e a gente vem saber já tem passado, então a gente não participa diretamente. [Entrevistador: Então vocês nunca discutiram a questão do PPA, LDO, LOA que são os instrumentos centrais?]: Não. [Entrevistador: Nem do Plano Diretor?]: Não participou desse momento, e agente tem debatido, tem discutido nas nossas plenárias da associação que agente queria muito que fosse feito em relação ao plano diretor, que entrasse a participação popular, se cada entidade mandasse sua demanda, se o Gestor Público seja ele qual for discutisse com a própria comunidade, a comunidade ia escolher para onde o dinheiro ia ser investido, para onde o recurso ia ser destinado, então seria a questão do OP, que é o orçamento participativo, aonde comunidade discute com a administração, com a gestão pública, a gente propôs isso um ano atrás [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 3).

Eu sempre tenho participado, sempre quando tem alguma assembleia, eu recebo o convite, eu vou, participo, dou minha sugestões, não só eu, mas as pessoas do conselho, a gente debate, cobra as coisas que estão mais necessitados no bairro. [Entrevistador: E nesse planejamento, você lembra de alguma peça, e alguns desses instrumentos que vocês participaram? O PPA, LDO, LOA, porque esses são os instrumentos centrais do planejamento público?] A gente sempre está por dentro, procurando ficar informado, para repassar para as pessoas que não participam. [Entrevistador: Vocês tem participado desses momentos de discussão?]: Muito pouco [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 4).

Os resultados do estudo permitem algumas considerações acerca das relações Estado-sociedade-políticas públicas. Em relação ao planejamento estatal entende-se que esse recurso, conforme proposto na atualidade, enfrenta limites para se contrapor às contradições econômicas e sociais no modelo capitalista, pois na medida em que se mostra submetido à lógica da acumulação capitalista, atende menos à função de garantia do direito à cidade, servindo, portanto, muito mais para dar maior visibilidade aos interesses capitalistas. É preciso, no entanto, atentar para o fato de que o planejamento das cidades nas sociedades capitalistas via políticas públicas, tende a considerar a gestão pública numa atividade meramente técnica e administrativa, produzindo um ocultamento dos conflitos de interesses presentes na dinâmica societária (VILLAÇA, 2005), conforme fica evidenciado nos relatos acima.

Outro aspecto saliente do processo de planejamento se refere aos mecanismos de controle social democrático para o acompanhamento das ações propostas, poucos acionados e praticados pela população e pelo Poder Público. Sobre essa questão, aos serem indagados se a população fez o acompanhamento da execução das ações realizadas nos bairros, os relatos apontam duas direções: de um lado, aqueles que dizem sim, que acompanham a execução do planejado, já tem experiência de cobranças das ações e conseguido benefícios importantes para o bairro.

A gente sempre acompanha, fiscaliza, a gente pergunta como é que vai ficar, até onde vai ser, porque o pessoal me pergunta muito esse tipo de coisa e eu tenho que saber para passar para eles (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 4).

A população já está começando, eu tenho um exemplo assim bem concreto: a prefeitura decidiu fazer uma quadra no Pantanal e a própria população participou, eles faziam um mutirão para construir essa quadra. Inclusive, eu estive lá na inauguração, eles apresentaram vídeos de como eles faziam para baixar o custo e para a própria população participar, faziam até mutirão de almoço, almoço comunitário. A população tem vindo aqui, eles cobram a construção da quadra de tal lugar, tem vindo gente da Morada do Sol, tem vindo gente dos Torrões [...] Eu vejo que a população já está atenta, até mesmo para reivindicar. Por exemplo, a gente vê aqui a associação de moradores do bairro da COHAB que vem com suas reivindicações, já há uma participação. Eu vejo que a população não está mais deixando o Poder Público solto não, ou vem para reivindicar, ou acompanha, ou veio para criticar ou vem para denunciar [...] (SUJEITO: GESTOR PÚBLICO).

De outro lado, os que destacam que não se acompanha a execução, ou se acompanha pouco, por inúmeros problemas, desde a falta de mobilização popular, falta de clareza e de

defesa de interesses coletivos pelos representantes da população, falta de convite para participar, dentre outros.

O planejamento é acompanhado, a execução não é acompanhada... Eu acho que aí tem um olho das próprias comunidades, da própria entidade no caso as associações. Hoje a gente tem um grande problema com as associações que são pessoas que são eleitas para as associações e que não estão pensando no coletivo, mas que já está pensando mais na questão pessoal, político-partidária dela. Esse é o grande problema que a FAMCC enfrenta hoje, inclusive na última reunião foi cobrada essa questão da participação coletiva porque muitos estão de forma individual o que enfraquece o movimento e que é uma cobrança que farei a partir de agora para que essas ações sejam feitas de forma coletiva [...] (SUJEITO: FAMCC 2)

Muito pouco, é uma insatisfação que a gente sempre tem porque quando eles vem fazer alguma obra no bairro dificilmente eles entram em contato com a gente aqui do bairro, quando a gente pensa que eles estão aqui eles já tem saído, eu cheguei a acompanhar quando eles estavam na quadra e na praça, mas muito pouco, muito corrido [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 2).

Nesse ponto nós não temos esse movimento popular que seria exatamente para fazer manifestações. Para a reunião da associação ainda vem pouca gente, um bairro desse tamanho e vem pouca gente. É de dois em dois meses que a gente faz reunião, discute quais são os problemas principais. Eu, como presidente vou tomando conhecimento, vou anotando e dali eu providencio um ofício, porque projeto não tem, a gente faz um ofício passa para o órgão competente, se é na educação, se é o prefeito, se é saúde é com a secretária [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 1).

Para Wanderley (2012), a análise da participação dos setores organizados da sociedade civil no contexto atual evidencia que poucos assumem uma postura de contestação, de crítica contundente ao modelo vigente e à atuação estatal; por outro lado, afirma, ainda, que a grande maioria, não só as elites, mas também as entidades representativas dos trabalhadores abandonaram a estratégia transformadora de leitura e ação na realidade social.

Como órgãos mediadores dos interesses da população as associações assumem o papel intelectual de aglutinar a população em torno da luta pela promoção da cidadania, assegurando assim padrões de crescimento ético-político da sociedade. Para que isso aconteça é necessária uma transformação social, tanto da cultura quanto da história desses homens, capacitando-os a assumir a direção hegemônica de um projeto societário que defenda os interesses da classe trabalhadora. A afirmação da hegemonia, no entanto, depende da práxis para se consubstanciar social e politicamente.

As explicações dos sujeitos da pesquisa sobre a realidade que vivenciam no cotidiano expressam uma percepção imediata e parcial da realidade pelo senso comum, denotando que

não conseguem compreender os fenômenos numa perspectiva de totalidade (MONTANO; DURIGUETTO, 2011).

Na realidade em estudo, no entanto, a pesquisa aponta que a participação dessas associações encontra-se mais no campo propositivo, tentando estabelecer uma parceria com os órgãos oficiais na busca por assegurar que suas demandas sejam contempladas no planejamento das ações do Poder Público local, no entanto não tem conseguido realizar o acompanhamento da execução de suas propostas. Portanto, como principal constatação, este estudo evidencia as dificuldades dos diferentes sujeitos sociais em, por meio do associativismo, exercer o papel de contrapoder junto ao poder público, o que tem limitado a construção de espaços autônomos e de alternativas pelas quais possam desmistificar a ideologia burguesa e a questão social, cada dia mais agravada em Picos. É preciso que se ressalte que a participação popular, de fato, torna o processo de planejamento urbano mais legítimo e eficaz, pois passou o tempo em que prevalecia a visão de que era para ser feito exclusivamente sob a visão dos gestores e planejadores.

Quando questionados sobre os critérios que o Poder Público utiliza para definir as áreas que serão, de fato, beneficiadas com investimentos públicos, todos foram categóricos em afirmar o critério político, conforme segue:

Olha, o critério que eu acho são dois: um deles é fazer benefício onde tem gente de classe média ou alta é um dos bairros mais favorecidos, geralmente os bairros mais fracos são mais discriminados; e segundo é onde tem um vereador ou uma liderança política que tem mais acesso, mais voz no Poder Público para levar para a comunidade dele [...] Aí quando eu disse que o Paroquial não tinha nada porque infelizmente todo o entrevista de prefeito e de vereadores você ouvia falar de vários e vários bairros e você não vê um vereador falar no bairro Paroquial, então porque, o que que acontecia que o Paroquial ninguém via e quando é tempo de eleição todo mundo tá aqui, quando passa as eleições não existe um político aqui no bairro [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 1).

Eu acredito que é a questão de política aí, não tenho nem dúvida. Onde o vereador tiver mais voto ele vai puxar mais para o lado dele, aquele que não teve votos em alguns bairros não vai, seja qual foi o gestor. Eu já trabalhei muito em cima do orçamento participativo, já fui coordenador, não aqui no Piauí, mas na Paraíba, e a gente vê que o orçamento participativo muda totalmente a participação, porque a própria comunidade vai destinar o recurso, em que ele tem que ser empregado. Eu acredito que se fosse assim, a cidade desenvolvia, crescia. [...] Na verdade, a gente vê que algumas associações só têm benefícios se elas forem ligadas a determinado político, e aí o benefício vai para a comunidade [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 3).

O estudo deixa evidente, portanto, que essa participação se mantém apenas em nível de consulta de demandas, pois não se define claramente os critérios que serão adotados para definição das áreas a serem beneficiadas concretamente na execução das ações da administração pública. Cabe destacar que quando questionado sobre os critérios para a definição das áreas a serem beneficiadas o Poder Público diverge da opinião dada pelas Associações:

Primeiro tem a demanda. Nós temos escolas de 12 salas, escolas de 06 salas, escolas de 04 salas. Então a gente vê a demanda. A gente olha também... Você se guia na LOA, na Lei de Diretrizes, qual o bairro que está querendo? Como é que está querendo? Quem é que está querendo? Tem o terreno? (SUJEITO: GESTOR PÚBLICO).

Por fim, quando solicitados a fazerem uma avaliação das parcerias estabelecidas entre Poder Público e as associações, consideram que:

Resultados até que em determinados pontos a gente alcança, e eu considero uma relação boa, e como eu faço parte da administração, estou mais próxima, eu entendo que vontade de fazer tem, agora que são muitas as dificuldades. Certo que a gente tem mais é que cobrar, a gente como liderança, como cidadã, a gente tem mais é que cobrar, mas a situação que o nosso município se encontra hoje, para quem tem conhecimento de fato como as coisas estão andando, a gente entende que é impossível, mesmo querendo realizar, não consegue metade do que a gente precisa (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 2).

A gente dá uma nota oito, como eu disse algumas coisas foram feitas, outras deixaram a desejar, então as parcerias que a gente tem feito a gente agradece [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 3).

Eu avalio como falho, de um a cem, somos beneficiados de 10% a 20%, não só no meu bairro, mais em vários. [Entrevistador: E você acha que acontece isso por quê? Por que a parceria com o Poder Público é tão difícil para as populações?]: Isso é uma coisa que a gestão nas campanhas se aproximam, conversam, falam que o bairro está necessitando, aí quando estão lá, não fazem (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 4).

Os depoimentos acima retratam que a construção democrática no Brasil não é linear, mas contraditória e fragmentada; assim, as relações entre Estado-sociedade civil é permeada de conflitos decorrente do embate entre os diferentes projetos políticos que orientam essas relações. Para Dagnino (2002) o funcionamento do Estado brasileiro, tendencialmente, dificulta a democratização das decisões devido: ao predomínio de uma razão tecnoburocrática, ao excesso de papelada, a lentidão, a ineficiência, a falta de recursos, a instabilidade dos projetos de parceria do Estado, a rotatividade do poder, além da falta de

transparência que dificulta o acesso a informação, etc. Da parte da sociedade civil, para a autora, outras dificuldades se impõem, tais como: a falta de qualificação (técnica e política) que resulta na perpetuação dos representantes e no pouco conhecimento sobre o funcionamento do Estado, condição necessária para a negociação e a construção de consensos em favor da afirmação dos interesses populares.

É possível constatar que a partir da CF/1988 a participação dos diferentes sujeitos sociais coletivos nos espaços locais tornou-se mais direcionado a um campo pragmático, onde a direção social tem sido no sentido de demandar ações concretas do Poder Público para a solução das diversas problemáticas vivenciadas pela classe trabalhadora, sendo que a discussão política sobre a realidade local e suas conexões com o modelo de sociedade imposto pelo capitalismo não acontece, afirmando um modelo de participação que não favorece a transformação das condições de vida que estão postas por um modelo social que favorece a concentração de riquezas para poucos.

A pesquisa evidencia que a prática participativa desenvolvida nas relações entre Poder Público-Associações de Bairros é essencial para os segmentos populares no que concerne a pressão para o atendimento de suas necessidades mais urgentes pelo Estado, no entanto, pouco tem contribuído para a transformação das condições de vida da população. Ademais as ações das associações têm ficado mais a cargo do dirigente com maior liderança, diminuindo o poder de pressão das ações reivindicadas. A falta de informação e de questionamento nas discussões leva os associados a uma posição cômoda de ouvintes nas reuniões, sem conquista de espaço para gerar outras iniciativas para viabilizar os interesses dos associados. Como foi observado, a intervenção da Associação é conduzida pelo dirigente que, em nome da delegação democrática dos associados, busca alternativas de ação em articulação com os vários agentes externos. Essa concentração das ações na pessoa do Presidente da Associação contribui para que, na maioria das vezes, sejam manipulados por lideranças políticas. Nesse sentido, a associação se descaracteriza enquanto força potencializadora da luta em defesa dos interesses populares.

Ramos e Barbosa (2002), ao analisarem a governabilidade e os novos critérios da gestão urbana, evidenciam que a busca de superação das práticas políticas voltadas para a manutenção do *status quo* geram, por si só, conflitos e antagonismos uma vez que “[...] a proposta de reversão da direção social das políticas públicas traz à tona conflitos e antagonismos de certa monta, constituindo-se em verdadeiros obstáculos à sua efetivação, além da resistência dos próprios atores políticos e da máquina administrativa, acomodadas à inércia [...]”.

Conclui-se que a associação de moradores, a partir dos estudos realizados, se coloca como um importante instrumento de participação popular tendo um papel primordial para pressionar o Poder Público Municipal a priorizar ações de interesses das camadas populares, embora o efeito dessa atuação não tenha de fato viabilizado transformações nas condições de vida da população. Por outro lado, é preciso não deixar de se considerar que

As políticas urbanas, de iniciativa do poder público, ou mediada por ele, está relacionada às estratégias do capital em face de sua sobreacumulação e da tendência à queda da taxa de lucro, agravada de modo contundente na crise atual do capitalismo internacional. Mas as políticas urbanas constituem de fato um produto das lutas sociais travadas pelos trabalhadores, que atingem as estruturas do poder local e a vida dos habitantes das cidades (RAMOS, 2002, p. 134).

As Associações de Moradores se colocam assim, embora com limites, como uma opção estratégica de mobilização e resistência dos diversos segmentos da classe trabalhadora para enfrentamento dos impasses apresentados pela questão urbana. Nesse sentido, sua atuação vai expressar as particularidades e contradições presentes nos diversos contextos societários em que se situa na busca por respostas concretas às demandas postas pela população. Assim, a afirmação dos direitos de cidadania e da participação democrática da população no planejamento e gestão da política urbana é central para assegurar o enfrentamento da segregação socioespacial na cidade, que é resultante do acirramento dos conflitos entre os diferentes sujeitos que atuam no espaço urbano – agentes imobiliários, movimentos sociais, entidades representativas da classe trabalhadora, e o agente público.

Souza e Rodrigues (2004) em sua discussão sobre planejamento urbano e ativismos sociais ressaltam que é necessário alterar a distribuição desigual dos recursos, nesse sentido faz-se necessário que as lutas sociais tenham força para assegurar que o Poder Público faça os investimentos nas áreas mais que dispõem de piores condições da infraestrutura urbana e serviços básicos.

Quanto à relação entre planejamento urbano e participação popular na realidade local, considerando o projeto político social das associações de moradores, percebe-se que as ações se encontram numa direção voltada à afirmação dos interesses e necessidades da população que representam. As associações de moradores institucionalizadas contribuem com a organização social do Estado, através da participação nas ações da gestão pública, contribuindo para a ampliação do processo de descentralização e consolidação de políticas públicas mais redistributivas. Por outro lado, é preciso que se reconheça que essas entidades,

no contexto atual, têm atuado mais como apoio a gestão pública do que como sujeito político no empate com o Poder Público Municipal, que converge mais fortemente para manter os interesses do mercado. Portanto, a atuação dessas entidades não tem apresentado potencial político para pressionar a gestão pública para priorizar os interesses postos pelas entidades representativas dos segmentos populares.

No entanto, os movimentos sociais geram inovações nas esferas pública e privada, participando direta ou indiretamente da luta política de um país, contribuindo para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política, sendo, eminentemente, espaços de conflito, ora transformadores, ora reformistas ou alternativos (GOHN, 1999), dependendo do interesse a quem servem.

Picos como uma das cidades da região Sudeste Piauiense se destaca devido ao grande crescimento econômico, social e cultural da região, mesmo diante do potencial econômico apresentado, as desigualdades sociais são evidentes, apresentando um quadro significativo de famílias que recebem renda de até um salário mínimo e sem rendimentos. Ademais, uma grande parcela da população não dispõe de serviços de infraestrutura como saneamento, saúde, moradia, segurança, emprego, etc. tendo como meio de sobrevivência apenas alguns programas oficiais de geração de renda, realidade de desigualdades e de segregação constantemente reproduzida pela concentração dos serviços e equipamentos de uso coletivo nos espaços da cidade mais favoráveis as famílias com melhor renda.

Raichelis (2007), em sua discussão sobre a democratização das políticas sociais destaca a necessidade de sua publicização como um movimento dos sujeitos sociais na construção de um espaço permanente de interlocução entre Estado-sociedade que “[...] dinamizam a participação social de modo que ela seja representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas [...]” (RAICHELIS, 2007, p. 79).

A pesquisa evidencia que a participação dos cidadãos na realidade local não tem sido suficiente para promover as transformações necessárias que assegurem o Direito à Cidade, especialmente num contexto de correlação de forças prioritariamente desfavorável à afirmação dos interesses populares. Nesse sentido, pode-se afirmar que há uma manipulação do Poder Público no que se refere ao planejamento de suas ações, nas decisões e na execução do mesmo, evidenciando uma falta de autonomia política das entidades populares em relação ao Estado. Assim, é possível afirmar que as lutas cotidianas nas Associações de Moradores, sua organização, planejamento e a construção de uma política coletiva necessita de uma formação política que faça uma crítica contundente ao modelo societal capitalista,

reconhecendo-o como negador da justa distribuição da riqueza socialmente produzida pelas classes sociais, que a participação permitida pelo poder público é insuficiente para alterar sua realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui empreendida foi um esforço inicial no sentido de entender as expressões da questão social nas cidades contemporâneas, especialmente nas médias e pequenas, e as bases em que se dão as relações Estado-sociedade, bem como, apreender os novos elementos teóricos que podem contribuir para a compreensão do complexo processo que envolve a tessitura social urbana no contexto da sociedade capitalista na contemporaneidade.

Outro ponto que se destaca na análise é que a produção do espaço urbano tem levado à segregação socioespacial, que envolve a concentração da propriedade privada e a polarização crescente do ponto de vista social, que se expressa nos níveis muito desiguais de renda, educação formal e qualificação profissional. Observa-se, ainda, a privatização do espaço público, bem como dos equipamentos de uso coletivo. Assim, está colocado o debate acerca das contradições presentes na realidade social.

Diante da realidade acima apontada é possível vislumbrar as transformações substantivas que ocorreram no espaço urbano do município, que precisam ser entendidas como efeitos da expansão do processo de urbanização/segregação socioespacial que, certamente, tendem a assumir contornos ainda mais negativos, do ponto-de-vista da qualidade de vida da população local caso não sejam renovadas as forças políticas para imprimir uma lógica de desenvolvimento não destrutiva e de redução dos efeitos da desigualdade social. Para tanto é necessário que o poder público municipal tome como interesse central uma perspectiva de desenvolvimento que se apoie nas potencialidades locais, com vistas a assegurar a melhor distribuição da riqueza socialmente produzida. .

Um dos pontos aqui evidenciados diz respeito ao planejamento estatal. Entende-se que esse recurso, embora considerado como uma das melhores soluções para o enfrentamento das contradições econômicas e sociais no modelo capitalista, não tem, de fato, conseguido alterar a lógica de concentração da riqueza social produzida na medida em que não tem conseguido assegurar que os recursos sejam alocados e gastos no atendimento da demanda real população por serviços que garantam melhores condições de vida. Assim, se mostra submetido à lógica da acumulação capitalista, atendendo menos a função de distribuição da riqueza e de gestão democrática da cidade, contribuindo muito mais para dá maior visibilidade aos conflitos sociais.

A política urbana supõe não só o planejamento, mas também o conjunto das práticas reais operacionalizadas pelo Estado para intervir financeira e juridicamente na organização do

espaço urbano. É preciso, no entanto, atentar para o fato de que o planejamento das cidades nas sociedades capitalistas via políticas públicas, tende a considerar a gestão pública uma atividade meramente técnica e administrativa, produzindo um ocultamento dos conflitos de interesses presentes na dinâmica societária. Assim, o planejamento e implementação dessa política, deve considerar não apenas sua dimensão planificadora e operacional, mas, sobretudo, os seus efeitos na organização social do espaço. Tudo isso, porém, sujeito a atuação dos sujeitos políticos envolvidos, dos mecanismos institucionais disponibilizados (recursos financeiros, por exemplo) e das condições de produção da sociedade capitalista.

Diante da realidade acima apontada é possível vislumbrar as transformações substantivas ocorridas no município, que precisam ser entendidas como efeitos da expansão do processo de urbanização e segregação socioespacial que, certamente, têm assumido contornos cada vez mais negativos, do ponto-de-vista da qualidade de vida da população local.

Assim, concordando com Silva e Silva (2013), entende-se que a participação da sociedade civil organizada no planejamento, execução e monitoramento das políticas e de programas sociais é condição essencial para se assegurar a democratização e controle social das políticas públicas pelas classes subalternas, no sentido de se construir a democratização no país. Para tanto, faz-se necessário um processo permanente de reflexão teórico-crítica sobre a realidade, no aprofundamento dos conhecimentos para uma melhor análise da dinâmica societária, bem como na avaliação das possibilidades de implementação de ações inovadoras e resolutivas na busca e na garantia de direitos.

O estudo deixa evidente que na disputa pelo espaço urbano a população vulnerabilizada vem arcando com a parte maior do ônus pelo caos na produção do espaço urbano, que é decorrente, sobretudo, do posicionamento de uma gestão pública que não tem assegurado o cumprimento dos mecanismos legais criados para garantir a justa distribuição dos recursos da cidade, especialmente após o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e demais instrumentos de planejamento, enquanto instrumentos normativos que tem como finalidade orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada no ordenamento territorial, na melhoria das políticas sociais e no desenvolvimento sustentável. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os instrumentos centrais de planejamento da cidade, de um lado, reafirma a centralidade do poder público na regulação das relações sociais nas cidades; de outro, tem-se mostrado pouco efetivo em seus resultados para combater a segregação socioespacial no município. Nesse sentido, o planejamento urbano, apesar de mais participativo, ainda não foi

capaz de apontar ações que impactem na realidade local e, assim, contribuir para a diminuição do seu efeito perverso de apenas manter a segregação socioespacial em níveis administráveis.

Contudo, é justamente por ser conflituosa (e contraditória) que a política permite a formação de contrapoderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. Essas contradições decorrem das funções de acumulação e de legitimação do Estado, portanto, da busca constante pela hegemonia.

Entretanto, como destaca Mészáros (2011), o fundamento do Estado moderno é indissociável da realização irrestringível dos objetivos materiais do sistema do capital como estrutura de comando político do capital, mas que, para obter legitimidade e continuar perpetuando a falsa visão de neutralidade, atende às demandas sociais, cuja ampliação da cobertura e do acesso depende das lutas sociais.

Considerando os argumentos apresentados neste estudo, pode-se afirmar que o planejamento urbano na sociedade capitalista tem se constituído em instrumento do Estado para a implementação dos interesses do capital (globalizado, financeirizado, reestruturado) mundial, nacional ou local, sob a ótica da descentralização e da participação popular, bases do novo consenso. Essa forma de enfrentamento contribui decisivamente para ampliar os problemas decorrentes das contradições de uma sociedade que privilegia a acumulação da riqueza social na mão de poucos, em detrimento da garantia da sua justa distribuição, de forma a assegurar o direito à cidade para todos. Essa lógica é camuflada, pois a aparência é de construção coletiva (formulada e fiscalizada) que beneficia direta ou indiretamente a todos, com o produto do desenvolvimento a ser alcançado. Assim o planejamento e implementação dessa política, deve considerar não apenas sua dimensão planificadora e operacional, mas, sobretudo, os seus efeitos imediatos e, a longo prazo, na organização social do espaço urbano.

Os resultados da pesquisa evidenciam:

- A política pública e os espaços de planejamento são arenas de conflitos de interesses, são espaços contraditórios, contêm aspectos positivos ou negativos, mas que, tendencialmente, tem favorecido mais os interesses privados que os interesses coletivos;
- O planejamento público em âmbito local, viabilizado pelas políticas sociais, tende a considerar a gestão pública uma atividade meramente técnica e administrativa, uma peça orçamentária ou um conjunto de diretrizes e princípios que regem os planos de ações produzindo um ocultamento dos conflitos de interesses presentes na dinâmica societária.

- Apesar de se reconhecer a relevância do trabalho associativo na luta pela busca de solução dos problemas relativos do atendimento das demandas da população e ao acesso aos direitos sociais, os associados deixam evidente a fraca força política que tem diante do poder público, em parte decorrente do fato da responsabilidade pelo diálogo com o Poder Público ficar, exclusivamente, a cargo da diretoria da Associação, mais especificadamente do seu presidente;
- A realidade local expressa um processo de segregação socioespacial em curso que se manifesta em nível da precariedade das condições de saneamento básico, de acesso aos equipamentos coletivos nas áreas de saúde, educação e assistência social e, ainda, dos meios de transporte domicílio-trabalho de parcela significativa da população. Essas condições se desdobram nas manifestações de insegurança e violência, na baixa qualidade e difícil acesso aos serviços sociais, na precarização das relações no mundo do trabalho, potencializando áreas de conflitos no espaço urbano e, conseqüentemente, o agravamento das desigualdades sociais;
- É possível constatar que Picos é uma cidade em que a gestão municipal vem utilizando os instrumentos legais de planejamento urbano, através da elaboração de leis, planos e projetos para direcionar as ações públicas com vistas a assegurar o desenvolvimento das funções sociais da cidade. No entanto, o que se observa é que o planejamento urbano não tem conseguido resolver as contradições próprias da dinâmica do capital, sendo que se sobressai o crescimento das desigualdades sociais.
- Por fim, o estudo empreendido confirma a tese de que a segregação socioespacial no espaço urbano do município de Picos tem se agravado e que se expressa na desigual distribuição dos equipamentos e serviços sociais necessários a assegurar a melhoria das condições de vida da população em geral, especialmente a classe trabalhadora. Nesse sentido, o Poder Público, através do planejamento urbano, pelos níveis de investimentos em infraestrutura urbana, saneamento básico, equipamentos e serviços de uso coletivos (em especial nas áreas periféricas), reproduz a segregação socioespacial distribuindo de forma desigual os bens e serviços econômicos, sociais e culturais produzidos pelos diferentes sujeitos componentes das classes sociais.

O presente estudo deixou evidente que a qualidade da participação no processo de planejamento, execução e avaliação das ações do poder público, no sentido de reafirmar os interesses da classe trabalhadora é fator decisivo na luta empreendida contra as inúmeras dificuldades que se colocam para a população em geral, pois a conquista por melhores condições de vida e acesso aos direitos sociais requer um embate permanente entre o Estado e a sociedade civil no sentido de reafirmar os interesses dos que vivem do trabalho, de modo a assegurar a luta permanente pela ampliação do espaço político da população, extrapolando dessa forma uma participação no planejamento meramente consultiva, que faz prevalecer os interesses de mercado.

O funcionamento do Estado brasileiro, no entanto, dificulta a democratização das decisões e concretização de muitas das propostas empenhadas pelas entidades representativas da sociedade civil, decorrente em parte do predomínio de uma razão tecnoburocrática, do excesso de papelada, da lentidão, da ineficiência, da falta de recursos, da instabilidade dos projetos de parceria do Estado, devido à rotatividade do poder, da falta de transparência que dificulta o acesso a informação, dentre outros aspectos. Da parte da sociedade civil, outras dificuldades se impõem: a exigência de qualificação (técnica e política) que contribui diretamente para a perpetuação dos representantes; conhecimento sobre o funcionamento do Estado — da máquina administrativa e dos processos envolvidos; visão particularista.

Por fim, ao assumir a condição de ente federado autônomo, os municípios possuem as ferramentas necessárias para a tomada de decisões para a gestão da cidade, através dos principais instrumentos normativos como o Plano Diretor, Lei Orgânica do município, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, entre outros, que deram escopo legal a gestão democrática da cidade a partir do Estatuto da Cidade, em 2001. Em Picos, no entanto, esses instrumentos, nem sempre guardam coerência entre si, distanciando a gestão pública de direcionar suas ações com vistas à garantia do Direito à Cidade.

Diante das questões acima pontuadas, tanto do ponto de vista teórico como empírico, conclui-se que o planejamento e a gestão da cidade de Picos com vistas à garantia da justa distribuição da riqueza socialmente produzida requerem muito mais do que apenas conhecimento técnico, bem como de um aparato jurídico que lhe dê base legal. Requer, sobretudo, uma revisão radical de dois aspectos centrais:

- A necessidade de um estudo crítico do planejamento das políticas sociais urbanas em âmbito local, no sentido de apreender criticamente as causas que tem contribuído para a expansão do processo de segregação socioespacial na cidade

decorrente da concentração da propriedade privada e da polarização crescente entre as classes e frações de classe que se expressa nos níveis muito desiguais de acesso aos bens e serviços produzidos pela sociedade e Estado, decorrente de um modelo de acumulação capitalista que se assenta na privatização do espaço público e na mercantilização dos equipamentos de uso coletivo e serviços sociais, utilizados como modo de reprodução do lucro;

- É imperativa a apreensão dos movimentos sociais presentes na cidade, como sujeitos políticos essenciais nas transformações do espaço urbano em favor de toda a população e na condução do processo de planejamento e fiscalização das políticas urbanas. Faz-se necessário apreender os limites que estão postos para a atuação crítica desses sujeitos no espaço urbano, assim como contribuir para construção de ferramentas que possam potencializar a ação desses sujeitos em defesa de seus interesses.

Para o enfrentamento dos aspectos acima pontuados propõe-se a realização de pesquisas acadêmicas, e sua ampla socialização:

- Sobre a questão fundiária no município, especialmente no espaço urbano;
- Estudos sobre as características do planejamento urbano, suas concepções, sujeitos envolvidos e resultados alcançados;
- Análise do sistema viário e de seus impactos na configuração do espaço urbano;
- A viabilização de um processo de qualificação teórico dos segmentos populares com vistas a assegurar que avancem em suas lutas sociais, como canais de participação social, considerando sua inserção nas ações públicas, seu poder de reivindicação, negociação e de controle social democrático;
- A realização de estudos socioeconômicos que ofereçam subsídios para o conhecimento das atuais condições de reprodução dos trabalhadores, analisando suas necessidades, reivindicações, lutas, a fim de subsidiar o fortalecimento da luta por direitos sociais fundamentais.

Nesse sentido, faz-se necessário uma interlocução permanente entre Estado-sociedade civil no que se refere às condições de vida que estão postas a classe trabalhadora no sentido de apreender os reais processos do planejamento urbano no enfrentamento a segregação socioespacial a que a classe trabalhadora vem sendo submetida no seu cotidiano. Todavia, a discussão sobre a problemática proposta deve ser estendida ao conjunto da sociedade, inserindo as diversas categorias de sujeitos sociais, articulando de forma integral à

com as demais políticas públicas. É importante salientar que essa pesquisa não esgota a análise das contradições presentes na realidade picoense no que se refere à discussão do planejamento urbano e da segregação socioespacial, mas, certamente, espera ter contribuído para chamar atenção do Estado e da sociedade civil sobre as contradições e particularidades da problemática abordada, e que, assim, instigue novas discussões e propostas para a superação dessa realidade social desigual e injusta com a maioria da população que vive do trabalho.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M. et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: desafios para políticas públicas. Brasília: UNESCO/ BID, 2002.

ALBANO, M. C.; ALBANO, O. **Picos nas anotações de Ozildo Albano**. Picos: Museu Ozildo Albano, 2011. 183p.

ALMEIDA, N. L. T. de. Políticas Sociais Setoriais por segmento – Educação. In: CEAD. **Capacitação em serviço social e política social**: Módulo 3: Política Social. Brasília: CEAD, 2000. p. 156-1163.

ALVES, G. A. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2014. p. 109-122.

ANUÁRIO DO PIAUÍ. **Piauí em números**. 7. ed. Ano 1, n. 1., 2007.

BACELAR, W. K. A. **Cidade pequena**: uma caracterização. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/gpet/engrup/vengrup/anais/2/Winston%20Bacelar_NEAT_UFU.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2016.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006, 2 v. (Biblioteca Básica do Serviço Social).

BOTELHO, A. **A cidade como negócio**: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, n. 18, p. 15-38, 2007.

BOURGUIGNON, J. A. **O processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais**. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/71>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Rideel, 2005.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Brasília: Presidência da República. Casa Civil, 2007.

_____. **Estatuto da Cidade**. 3 ed. Brasília: Edições Câmara, 2010.

- BRAVO, M. I. S. As políticas brasileiras de seguridade social – saúde. In: CEAD. **Capacitação em serviço social e política social: Módulo 3: Política Social**. Brasília: CEAD, 2000. p. 105-115.
- BRUNETT, F. L. Tragédia urbana neoliberal: fim da ilusão civilizatória da cidade? In: COUTINHO, J. A.; LOPES, J. B. **Crise do Capital, lutas sociais e políticas públicas**. São Paulo: Xamã, 2012. p. 101 – 120.
- CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: 34/ EDUSP, 2000.
- CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1989. p. 5-28.
- CARDOSO, C. A.; MAIA, D. S. Das feiras às festas: as cidades médias do interior do Nordeste. In: SPOSITO, M. E. B. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 517-550.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos**; Petrópolis: Vozes, 1997.
- CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M. E. B. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- COUTINHO, C. N. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2. ed. Editora Cortez, 2008.
- DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.
- DINIZ, C. R. **Metodologia científica**. Campina Grande; Natal: UEPB/UFRN - EDUEP, 2008.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). Mapa Multimodal – Piauí. 2013. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/download/mapas-multimodais/mapas-multimodais/pi.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.
- DUARTE, R. **Os Verdes Anos Cinquenta**. Recife: Liber, 1991.
- _____. **A Reconstrução de uma cidade – Plano de Desenvolvimento para Picos**. Teresina: Governo do Estado do Piauí, 2002.

DURIGUETTO, M. L. A lógica mercantil do planejamento estratégico de cidades. In: Associação Nacional de História-ANPUH. Simpósio Nacional de História, 24., 2007, São Leopoldo. **Anais...**São Leopoldo: 2007.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

FAÇANHA, A. C. Planejamento estratégico e mercado urbano: Teresina em questão. In: LIMA, A. J. **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

FERREIRA, I. S. B. Políticas Sociais Setoriais por segmento – Assistência Social. In: CEAD. **Capacitação em serviço social e política social: Módulo 3: Política Social**. Brasília: CEAD, 2000. p. 139-152.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1999.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (orgs). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 64-89.

GOHN, M. G. Classes Sociais e Movimentos Sociais. In: **Capacitação e Serviço Social: Módulo 2: Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social**. Brasília: CEAD, 1999. p. 37-53.

_____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011, v. 32 - Col. Nova Coleção Questões.

GRAMSCI, A. **Cadernos de Cárcere**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 332.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio". **Espaço e Debates**, ano 16, n. 39, 1996, p. 48-64.

_____. **Espaços da esperança**. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

_____. **Condição Pós-Moderna**. 22. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

IANNI, O. **Classe e nação**. Petrópolis: Vozes, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades. Censo demográfico 2010. Picos, Piauí. 2010a. Disponível em:
<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=220800>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

_____. **Características da População e dos Domicílios: Resultados do Universo. Tabela 4.9.7.1.** 2010b. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_municipios_zip_xls.shtm>. Acesso: 10 jan. 2014.

_____. _____. **Tabela 4.9.7.1.** 2010c. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_municipios_zip_xls.shtm>. Acesso: 10 jan. 2014.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011.** Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/munic2011/ver_tema.php?tema=t6_2&munic=220800&uf=22&nome=Picos>. Acesso em: 10 out. 2015

_____. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. Censo demográfico. **Tabela 202 - População residente, por sexo e situação do domicílio.** 2013. Disponível em:
<<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202>>. Acesso em: 07 abr. 2015.

ICASURIAGA, G. L. Gestão social dos equipamentos e serviços coletivos. In: RAMOS, M. H. R. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP & A, 2002. p. 227-239.

JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência e saúde coletiva**, n. 7, p. 443-454, 2002.

LEFEBVRE, H. **A cidade do capital.** Tradução de: Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

_____. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, A. J. Políticas urbanas, governos locais e segregação socioespacial: alcances e limites das novas intervenções urbanas. In: LIMA, A. **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública.** Belo Horizonte: Autêntica, 2007, p. 251-282.

LIMA JÚNIOR, F. O. **SUDENE e Forças Sociais Nordestinas: Papel institucional face ao novo marco regulatório de intervenção estatal e de desenvolvimento nos anos 2000.** Crato-CE: RDS editora, 2014. 172 p.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981.

_____. Alternativas em face da mundialização: a instituição municipal. Mediação entre empresa e sociedade. In: RAMOS, M. H R. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP & A, 2002. p. 21-34.

MAIA, D. S. Cidades médias e pequenas do Nordeste: Conferência de Abertura. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010, p. 15-41. (Série estudos e pesquisas, 87).

MARICATO, E. Reforma Urbana: Limites e possibilidades um trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. **Globalização, Fragmentação, Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 309-325.

_____. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, E. et al. **Cidades Rebeldes – Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Carta Maior, 2013. p. 19-26.

MARTINS, C. E. **O circuito do poder**. São Paulo: Ed. Entrelinhas Humanas, 1994.

MARX, K. A questão judaica. In: **Manuscritos Económicos - Filosóficos**. Tradução de: Artur Morão. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1994. p.35-63.

_____. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. v. 2. 24 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MEDEIROS, A. J. **Movimentos sociais e participação política**. Teresina: CEPAC, 1996.

MEDEIROS, M. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2005. Textos para Discussão nº 852

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento – Pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MONTANO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 5).

MOREIRA JÚNIOR, O. **Segregação urbana em cidades pequenas**. In: Encontro Nacional da ANPUR, 14., 2011. Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Disponível:

<<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/3118/3052>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

MOTA, A. E. **O mito da assistência social** – ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.

OLIVEIRA, R. C. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. In: **O trabalho do antropólogo**. Brasília: paralelo 15/São Paulo: UNESP, 2000. p. 17-36.

PAULO NETTO, J. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, n. 20, 1995. (Coleção Questões da Nossa Época).

_____. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **Revista Temporalis**. 2. ed. ano 2, n. 3. Brasília: Gráfica Odisséia, 2004.

_____. **Introdução ao método da teoria social**. 2010. Disponível em: <<http://www.pcb.org.br/portal/docs/int-metodo-teoria-social.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do serviço social no Brasil pós 64. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Crise do capital e consequências societárias**. **Serviço Social e Sociedade**, n. 111, p. 413-429, 2012.

PAULO NETTO, J.; BRAZ, M. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca básica do Serviço Social; v. 1).

PIAUI. **Plano Territorial De Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS**: Território Vale do rio Guaribas (MDA/EFPT), 2006.

_____. Secretaria de Planejamento. **Diagnóstico do Território do Vale do Rio Guaribas**: Versão Preliminar. Teresina, 2009a.

_____. **Relatório Estadual Piauí**. Teresina: Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores, 2009b.

PICOS. Lei nº 2278/2008. **Plano Diretor**. Picos: Prefeitura Municipal, 2008.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS**. Picos: Prefeitura Municipal, 2011.

____. **Plano Plurianual-PPA 2010-2013**. Picos: Prefeitura Municipal, 2013, p. 59.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2009.

PIETRO, E. C. **Os desafios institucionais e municipais para implantação de uma cidade universitária**: o campus Glória da Universidade Federal de Uberlândia. 2005. 67 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013**. 2013. Dimensão: habitação e vulnerabilidade. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/consulta>>. Acesso em: 10 out. 2015.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização**: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.

POLANY, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrabel. 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

QUINTO JÚNIOR, L. P. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil, numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, E. M. **Planejamento urbano no Brasil**: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008.

RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, A. E. et al. **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. 2. ed. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2007. p. 73-87.

RAMOS, E. F. **As cidades médias em perspectiva**: uma análise dos papéis e tendências de um grupo de cidades médias brasileiras. 2011. 164 f. Dissertação (Mestrado em geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. p. 162.

RAMOS, M. H. R. Políticas urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial. In: _____. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP & A, 2002. p. 133-150.

RAMOS, M. H. R.; BARBOSA, M. J. S. Gestão de políticas urbanas e mecanismos de democracia direta. In: RAMOS, M. H. R. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP & A, 2002. p. 113-131.

RANGEL, Â. M. H. et al. Saúde levada a sério. In: RAMOS, M. H. R. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP & A, 2002, p. 187-206.

RIBEIRO, L. C. Q. Reforma Urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. **Globalização, Fragmentação, Reforma**

Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 261-289.

ROCHA, M. O. F. **Movimentos Sociais**: ação sócio-política na região de Picos, a partir da ação sócio-educativa do Movimento de Educação de Base-MEB, no período de 1985-1995. 2011. 155 f. Dissertação (Mestrado Interinstitucional em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

ROLNIK, R. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p.7-12.

ROUSSEAU, J. J. Tradução de Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultura, 1978. p. 1-114. (Introdução, Livros I, II e III).

SALES, I. C. **Os Desafios da Gestão Democrática** (Em diálogo com Gramsci). 6. ed. Recife: Editora da UFPE, 2006.

SANTOS, M. **Por uma geografia Nova**. São Paulo: HUCITEC, EDUSP, 1978.

_____. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009.

Disponível em:

<<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ (SEPLAN/PI). Planejamento Participativo. Mapa dos Territórios. **Cenários Regionais**. 2007. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/planejamento.php>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis: Vozes, 1994.

SILVA E SILVA, M. O. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. In: _____. **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, S. B. M. Cidades Pequenas e Médias: Reflexões Teóricas e Aplicadas. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. **Cidades médias e pequenas**: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010. p. 229-250. (Série estudos e pesquisas, 87).

SOARES, B. R.; MELO, N. A. Cidades Médias e Pequenas: Reflexões Sobre os Desafios no Estudo dessas Realidades Socioespaciais. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. **Cidades**

médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010. p. 229-250. (Série estudos e pesquisas, 87).

SOSA, M. R.; SEGRE, R. O Plano Alfred Agache para o Rio de Janeiro (1927-1930): Diálogos com a escola francesa de urbanismo no final dos anos 1920: In: PEREIRA, E. M. **Planejamento urbano no Brasil:** conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008. p. 73-108.

SOUSA, M. J. R. **Associativismo Urbano:** O protagonismo das Associações de moradores na contemporaneidade. 2011. 125 f. Dissertação (Mestrado Interinstitucional em Serviço Social) - Universidade Federal do Pernambuco, 2011.

SOUZA, M. L.; RODRIGUES, G. B. **Planejamento Urbano e ativismos sociais.** São Paulo: UNESP, 2004.

SPINK, M. J.; LIMA, H. Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. In: SPINK, M. J. **Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano.** São Paulo: Cortez, 2000. p. 93-122.

SPOSITO, M. E. B. et al. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO, M. E. B. **Cidades médias:** espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. v. 1, p. 35-67.

SPOSITO, M. E. B. **Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras.** v. 1. Belém: FASE/ICSA/UFPa, 2009.

_____. **Capitalismo e Urbanização.** São Paulo: Contexto, 2012. p.80.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Plano Plurianual:** passo a passo da elaboração do PPA para os municípios: manual de elaboração. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/BNDES, 2001. p. 87.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadorias: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Cidades/ IPPUR/UFRJ, 2011.

_____. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 35-40.

VELOSO, M. F. D. **Sem rua, nem roça**: estudo sobre a favelização em cidades médias do Nordeste – o caso de Picos, Piauí. 1992. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife: 1992.

VERAS, M. P. B. **Trocando Olhares** – uma introdução à construção sociológica da cidade. São Paulo: Educ, 2000.

VILLAÇA. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

_____. **As ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em: <4shared.com/web/preview/pdf/NDhMsw8J>. Acesso em: 10 ago. 2014

WANDERLEY, L. E. W. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 5-30, 2012.

WHITAKER, D. et al. A questão do registro e da memória do pesquisador. In: _____. **Sociologia rural: questões metodológicas emergentes**. São Paulo: Letras à margem, 2002. p. 121-168.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

APÊNDICE A - OFÍCIO ENCAMINHADO AS INSTITUIÇÕES

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ-UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS-CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS-PPGP

Picos (PI), _____ de _____ de 2016.

Senhor Presidente,

Sou aluna do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas-PPGP da Universidade Federal do Piauí-UFPI e estou desenvolvendo o projeto de pesquisa intitulado “SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E PLANEJAMENTO URBANO EM PICOS (PI): entre as demandas da população e as decisões do Poder Público Municipal”, que está sob a coordenação/orientação do(a) Prof. (a) Dra. Solange Maria Texeira no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas-PPGP da Universidade Federal do Piauí-UFPI, cujo objetivo é analisar como se processa e reproduz a segregação socioespacial na cidade de Picos-PI e o papel e alcance do planejamento urbano, no período 2006-2013, no enfrentamento à desigualdade socioespacial, considerando os investimentos em infraestrutura urbana e nos equipamentos e serviços de uso coletivo nas áreas de saúde e assistência social. Essa pesquisa está condicionada ao cumprimento do (a) pesquisador (a) aos requisitos da Resolução 466/12 e suas complementares, comprometendo-se o/a mesmo/a a utilizar os dados fornecidos pelos sujeitos da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Desde já agradecemos a atenção dispensada, ao tempo que afirmamos a relevância de sua contribuição para o alcance dos objetivos propostos por esse estudo. Muito obrigada.

Cordialmente,

Maria dos Remédios Beserra
CPF: 183.509.843-68
Pesquisadora Responsável

Ao

Ilustríssimo (a) Senhor(a)

Presidente da Associação _____

Picos – PI

**APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTUTURADA PARA
REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

- 1) Quais são os principais problemas relacionados a infraestrutura urbana e de equipamentos e serviços coletivos (saúde, educação e assistência social) no município?
- 2) Quais são as principais demandas da população encaminhadas ao Poder Público Municipal nas áreas da infraestrutura urbana e de equipamentos e serviços coletivos (saúde, educação e assistência social)?
- 3) Que ações foram propostas e realizadas em parceria pelo Poder Público Municipal nas áreas de infraestrutura urbana e de equipamentos e serviços de uso coletivos (saúde, educação e assistência social)?
- 4) O planejamento e execução foram acompanhados pela população da área de interesse?
- 5) Quais os principais problemas relacionados as parceria estabelecidas com o Poder Público Municipal?
- 6) Que critérios são adotados pela gestão pública para definição das áreas que receberão os investimentos públicos?

Obrigada!

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA AS ENTIDADES PARCEIRAS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

- 1) Quais são os principais problemas relacionados a infraestrutura urbana e de equipamentos e serviços coletivos no município?
- 2) Quais são as principais demandas da população encaminhadas ao Poder Público Municipal nas áreas da infraestrutura urbana e de equipamentos e serviços coletivos (saúde, educação e assistência social)?
- 3) Que ações foram propostas e realizadas pelo Poder Público Municipal nas áreas de infraestrutura urbana e de equipamentos e serviços de uso coletivos (saúde, educação e assistência social)?
- 4) O planejamento e execução foram acompanhados pela população da área de interesse?
- 5) Quais os principais problemas relacionados aos investimentos realizados pelo Poder Público Municipal?
- 6) Que critérios são adotados pela gestão pública para definição das áreas que receberão os investimentos públicos?
- 7) Que avaliação a Instituição/Entidade faz das parcerias desenvolvidas com o Poder Público?

Obrigada!

APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS - Resolução 466/12)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ-UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS-CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
PPGPP

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar como voluntário (a) da pesquisa, **SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E PLANEJAMENTO URBANO EM PICOS (PI)**: entre as demandas da população e as decisões do Poder Público Municipal, que está sob a responsabilidade do (a) pesquisador Profa. Dra. Solange Maria Texeira, Telefone: (86) 98868-9619, e-mail: solangemteixeira@hotmail.com, e co-pesquisador (a) Maria dos Remédios Beserra, Endereço: Rua Monsenhor Hipólito, Nº 538. Bairro Centro. Picos (PI) – Telefone do pesquisador para contato (89)3422-1861 e e-mail: mrbeserra@yahoo.com.br inclusive ligações a cobrar. Caso este Termo de Consentimento contenha informações que não lhe sejam compreensível, as dúvidas podem ser tiradas com a pessoa que está lhe entrevistando e apenas ao final, quando todos os esclarecimentos forem dados, caso concorde com a realização do estudo pedimos que rubriche as folhas e assine ao final deste documento, que está em duas vias, uma via lhe será entregue e a outra ficará com o pesquisador responsável. Caso não concorde não haverá penalização, bem como será possível retirar o consentimento a qualquer momento, também sem qualquer penalidade.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

Descrição da pesquisa: Analisar como se processa e reproduz a segregação socioespacial na cidade de Picos-PI e o papel e alcance do planejamento urbano, no período 2006-2013, no enfrentamento à desigualdade socioespacial, considerando os investimentos em infraestrutura urbana e nos equipamentos e serviços de uso coletivo nas áreas de saúde e assistência social. Seu período de participação se dará na ida da pesquisadora a campo para realização da entrevista semi-estruturada e em outros momentos, caso seja necessária informações adicionais para o nosso estudo.

Riscos: Só trabalharemos com o consentimento dos sujeitos envolvidos. O risco mínimo que esta pesquisa pode lhe proporcionar é desconforto no que se refere à resposta aos questionamentos feitos pela pesquisadora. Como a sua participação compreende apenas a

responder a entrevista semiestruturada, acredita-se que não haverá nenhum dano decorrente de sua participação. No projeto não há nenhum outro elemento que venha expor os participantes a algum tipo de risco. A entrevista será realizada resguardando o sigilo, em ambiente fechado a ser escolhido pelo entrevistado. A pesquisadora se compromete em marcar a entrevista com antecedência.

Benefícios: Os benefícios se darão diretamente aos profissionais, tendo em vista que a) possibilitará um melhor entendimento da realidade de trabalho dos assistentes sociais nas diversas áreas de atuação em Picos-PI; b) fortalecimento das decisões da categoria naquele município, tendo em vista que a realidade que será apresentada na pesquisa poderá contribuir com os profissionais na luta por melhores condições de trabalho; c) avanços nos estudos sobre a questão urbana para os assistentes sociais que atuam no município de Picos-PI, além de ser um ganho político para categoria, pois pode-se avançar na construção de políticas públicas para os segmentos mais vulnerabilizados da população local, pois pode-se avançar na constituições de políticas preventivas para a categoria profissional. Todas as informações desta pesquisa serão confidenciais e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre a sua participação.

Os dados coletados nesta pesquisa (gravações, entrevistas e fotos), ficarão armazenados em (pastas de arquivo no computador pessoal), sob a responsabilidade da pesquisadora Maria dos Remédios Beserra e da Orientadora: Solange Maria Teixeira, no endereço acima informado, pelo período de mínimo 5 anos. Nada lhe será pago e nem será cobrado para participar desta pesquisa, pois a aceitação é voluntária, mas fica também garantida a indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial ou extrajudicial. Se houver necessidade, as despesas para a sua participação serão assumidas pelos pesquisadores (ressarcimento de transporte e alimentação). Em caso de dúvidas relacionadas aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da UFPI no endereço: Campus Universitário Ministro Petrônio Portella, Bairro Ininga – Teresina. Pró-Reitoria de Pesquisa-PROPESQ. CEP: 64.049-550. Telefone: (86) 3237- 2332.

Maria dos Remédios Beserra (Pesquisadora Responsável)