



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 178

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO IDEÁRIO DA REFORMA
URBANA: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A ADOÇÃO
DE NOVOS PARADIGMAS**

Roselene de Souza Portela

Belém, Junho de 2004

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

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

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



Universidade Federal do Pará

Reitor

Alex Bolonha Fiúza de Mello

Vice-reitor

Marlene Rodrigues Freitas

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Luis Eduardo Aragon Vaca

Diretor Adjunto

Marília Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Francisco de Assis Costa

Indio Campos

Maurilio Monteiro

Luis Aragon

Marília Emmi

Setor de Editoração

E-mail: editora_nea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_nea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 178

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO IDEÁRIO DA REFORMA URBANA: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A ADOÇÃO DE NOVOS PARADIGMAS

Roselene de Souza Portela

Resumo:

Esse artigo propõe a reflexão em torno das dimensões da participação popular no ideário da reforma urbana, tendo como referência a experiência de gestão desenvolvida no Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una (Belém-PA). Este fato possibilita estabelecer elementos de análise sobre o papel que a participação popular desempenha no processo de planejamento e gestão de política urbana, bem como a compreensão que os diversos sujeitos sociais envolvidos no referido projeto têm sobre essa participação. Na abordagem aqui adotada, o conceito de participação popular é visto como a capacidade de apropriação pelos cidadãos do direito de construção democrática, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, elaboração de estratégias de ação e estabelecimento de canais de diálogo com o poder público, no intuito de garantir a participação efetiva da sociedade civil na gestão democrática da cidade.

Palavras-chave: Reforma urbana. Participação popular. Novos paradigmas.

1 INTRODUÇÃO

Esse artigo propõe a reflexão em torno das dimensões da participação popular no ideário da reforma urbana, tendo como referência a experiência de gestão desenvolvida no Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una (Belém-PA). Este fato possibilita estabelecer elementos de análise sobre o papel que a participação popular desempenha no processo de planejamento e gestão de política urbana, bem como a compreensão que os diversos sujeitos sociais envolvidos no referido projeto têm sobre essa participação.

Na abordagem aqui adotada, o conceito de participação popular é visto como a capacidade de apropriação pelos cidadãos do direito de construção democrática, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, elaboração de estratégias de ação e estabelecimento de canais de diálogo com o poder público, no intuito de garantir a participação efetiva da sociedade civil na gestão democrática da cidade.

Nesse sentido, a participação popular é tida como condição fundamental para a diminuição das desigualdades e para a definição de estratégias eficazes em busca do direito à cidade, como forma de garantir melhores condições de vida e acesso à cidadania. Essa é uma nova abordagem que vem se tornando dominante no contexto nacional e internacional, a qual enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação dos sujeitos sociais para o planejamento e gestão democrática das cidades como elementos fundamentais para o estabelecimento do desenvolvimento urbano sustentável.

Nas últimas décadas, vem se firmando um “novo” padrão de governabilidade, através da expansão da esfera pública, com a formação de parcerias entre as esferas estatais, privadas e societárias, firmando, assim, um novo paradigma que destaca uma maior participação popular nos processos decisórios.

A participação popular na gestão urbana pressupõe instrumentos e mecanismos de controle social, devendo ser assegurada a participação dos setores e membros representativos das camadas populares e de seus interesses, em todas as instâncias do poder público, por meio de conselhos paritários, reguladores, fiscalizadores ou deliberativos.

A institucionalização da relação entre Estado e sociedade civil, através de conselhos, é o que caracteriza esse aspecto de “novo” nas administrações públicas, marcando o processo de ruptura com a dinâmica predominante, ultrapassando as ações de caráter utilitarista e clientelista.

Sendo assim, a luta pela participação popular no âmbito do planejamento e gestão de políticas urbanas, no decorrer da história brasileira, trouxe em seu contexto o constante enfrentamento da exclusão social, propondo uma maior democratização da sociedade e buscando intervir no processo de decisão das políticas urbanas, visando, dessa maneira, uma melhor distribuição de bens e serviços.

Na década de 1970, grande parte da sociedade brasileira residente nas periferias das cidades iniciou processos de reivindicações que culminaram no surgimento de várias formas de organização popular, cujos objetivos eram as reivindicações precisas: habitação, luz, água, esgoto e pavimentação,

redundavam em garantir a construção de um espaço mais democrático no cenário político. Neste momento, proliferam-se no âmbito do movimento popular associações e federações de moradores, fóruns e plenárias que se dirigiam ao Estado, principal e único interlocutor, através de ações contestatórias e reivindicatórias.

Os anos 1980 iniciaram-se com os movimentos sociais fortalecidos. Vários movimentos haviam dado um grande salto qualitativo, saindo das reivindicações isoladas para formas mais amplas das demandas populares, destacando-se entre esses os movimentos populares urbanos, desencadeando suas lutas nos limites das cidades e têm por objeto os meios e o padrão urbano-capitalista de vida. O Estado já não mais os reprimia, ao contrário, buscava-se a sua integração (SADER, 1988). Trata-se de um momento em que os movimentos sociais conseguem imprimir algumas de suas reivindicações como prioritárias no âmbito das políticas urbanas.

Na Amazônia, desde o período militar, os movimentos populares passaram a se organizar, tendo como objetivo pressionar as estruturas políticas vigentes, fazendo frente aos inúmeros problemas provocados pela ação autoritária dos órgãos estatais e privados e que afetavam as condições de vida das classes populares na região (CRUZ, 1994).

Foi um período marcado por fortes modificações nos espaços urbano e rural da região que contou com a intervenção direta e centralizada do Estado que, desde a década de 1950, vinha consolidando um modelo nacional-desenvolvimentista, introduzindo, assim, a Amazônia no circuito propriamente capitalista. Com isso, ocorreu um significativo processo de ocupação do espaço regional, manifestando-se ao nível da estruturação do sistema urbano da região e de uma urbanização intensiva e crescente do município de Belém, entre outros pólos urbanos regionais (CASTRO; MARIN, 1987).

Em Belém, esse fenômeno gerou, por um lado, uma pressão demográfica sobre as áreas urbanizadas de cotas altas, estimulando a especulação imobiliária e, por outro, uma ocupação “desordenada” das baixadas, sem infra-estrutura, pelas camadas populares. A ocupação irregular, a falta de uma infra-estrutura sanitária e o descaso de sucessivas administrações municipais com a qualidade dos programas e projetos de políticas urbanas completavam o quadro de agravamento da miséria social e da degradação ambiental, passando a se constituir em importantes móveis de lutas urbanas.

É dentro desse contexto que surge o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una. Este foi desenvolvido pelo poder público com o intuito de recuperar as áreas de baixadas da bacia do Una, implantando infra-estrutura básica necessária para evitar o alto índice de insalubridade e agravamento da degradação ambiental, bem como resgatar uma antiga dívida para com as camadas populares que residem nessas áreas, segundo o discurso oficial.

O Projeto de Macrodrenagem é uma intervenção em termos urbanísticos permeada por diferentes interesses. Neste contexto, há a busca de legitimidade por parte do Estado que altera sua postura de distanciamento dos moradores passando a interlocução com os segmentos sociais organizados, adiantando-se às suas reivindicações e inserindo alguns representantes dos movimentos em órgãos da administração pública (SOUSA, 1998).

Esse projeto previu, em contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a criação do comitê assessor que institucionalizava a participação popular dentro do Projeto, porém acabou se constituindo numa arena elitizada da participação, pelo seu caráter deliberativo fundamentalmente nas questões relativas ao assentamento das famílias remanejadas, realizando basicamente atividades de assessoramento à gerência do projeto, servindo como órgão de consulta em matéria de interesse da comunidade.

Uma outra instância de participação estabelecida no Projeto de Macrodrenagem foi o Conselho Gestor instituído como um instrumento de exercício da democracia, fruto das demandas populares, tendo como objetivo mediar as relações existentes entre o Estado e a sociedade civil, imprimindo, dessa maneira, um novo padrão de governabilidade. Esse conselho, objeto de reflexão desse artigo, será tratado de forma mais detalhada posteriormente, pois busca apontar para um novo modelo de desenvolvimento urbano pautado na participação da sociedade.

2 REFORMA URBANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Os movimentos populares, no final da década de 1970, tornaram-se imprescindíveis para a transformação da arena política brasileira, principalmente pela organização de associações, tais como a de moradores de bairro, como forma de reivindicarem uma melhoria da qualidade de vida, dentro de um quadro de profundas desigualdades sociais e degradação ambiental e das condições de vida.

Com o processo de pressão social pela redemocratização, que ganhou maior expressão na década de 1980 e que conheceu seu apogeu com a campanha “Diretas já”, mudaram-se as regras do jogo e se instalou no país o governo da Nova República. Um novo regime que assumiu como bandeiras políticas a melhoria da qualidade de vida das camadas populares, através de ampliação dos serviços básicos; o fortalecimento da participação popular; o impedimento do agravamento das condições urbanas do país; além do estabelecimento de diretrizes, programas e projetos que viessem operacionalizar uma política de urbanização para o país de acordo com as necessidades da sociedade civil (BRASIL apud CRUZ, 1990, p. 11).

As massas que se reuniam na praça pública não desejavam apenas mudanças de governo, mas queriam influir na mudança das políticas que, doravante, seriam adotadas pelo Estado. Assim, articulando o impacto de uma vigorosa e duradoura pressão eleitoral com a reivindicação dos novos direitos através da presença ativa dos movimentos sociais, a campanha das diretas parece ter falado a linguagem institucional, embora como meio de colocar na pauta da sociedade os problemas relativos à constituição de novos mecanismos de participação social, econômica, cultural e política na vida do país (MOISES, 1990, p. 31).

Para Santos Jr. (1995), no processo transitório do regime político brasileiro, a organização de amplos setores sociais, através de um permanente processo de mobilização, sustentaram uma agenda reformista calcada no ideário de justiça social. Buscava-se com isso o restabelecimento da democracia, a distribuição de renda e a redução da profunda desigualdade instalada no país. De certo que se objetivava uma reforma institucional que pudesse de fato consolidar o estado de direito, a descentralização administrativa e a institucionalização das práticas participativas.

A luta pela participação popular no processo de planejamento e gestão de políticas urbanas no Brasil ganhou forças com a elaboração da nova Constituição Federal, iniciada em 1986, onde vários movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, igrejas e outros, articularam-se no intuito de defender a emenda popular¹ da Reforma Urbana.

As discussões, a elaboração e a defesa da emenda popular da Reforma Urbana não se constituíram em tarefa fácil, devido à complexidade dos formatos organizativos envolvidos e suas diferentes dinâmicas, trajetórias e perspectivas (RIBEIRO, 1994).

De acordo com De Grazia (2003), colocada em novas bases, a luta pela Reforma Urbana foi retomada no bojo do movimento de participação nacional em torno da elaboração da nova Constituição Federal Brasileira. Inicia-se, portanto, o movimento pela Reforma Urbana, a partir da articulação da iniciativa popular, que incorporou o acúmulo teórico da questão urbana e o avanço político dos movimentos populares.

O movimento pela Reforma Urbana objetivava a garantia do direito à cidade através de mudanças significativas na qualidade de vida, com a implementação de políticas públicas voltadas para o conjunto das camadas populares. Para isso, elaborou três princípios básicos para referenciar sua prática:

- 1- Direito à cidade e à cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
- 2- Gestão democrática da cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
- 3- Função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (DE GRAZIA, 2003, p. 54).

¹ Esta emenda popular contou com cerca de 200.000 assinaturas e contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana no interior da Constituição.

Esses novos princípios, diferentes dos propostos em 1960, estão baseados numa leitura das cidades cujo padrão de produção, ocupação e gestão, são marcados pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos. O Estado, por sua vez, tem tradicionalmente apoiado esses interesses, através de políticas, controles e mecanismos reguladores e discriminatórios; um modo de ver e fazer a cidade no qual distribui os homens desigualmente no espaço e que subordina os direitos políticos, os direitos individuais, a cidadania aos modelos de uma racionalidade econômica. A distribuição dos equipamentos e serviços é, geralmente, realizada conforme o lugar onde melhor são atendidos os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido. Esse modelo, excludente, deu origem à imensa segregação existente nas cidades, em todo o país (DE GRAZIA, 2003).

Os princípios da Reforma Urbana, ao contrário, queriam enfatizar as seguintes concepções:

- As cidades são produzidas pelo confronto, pela luta e pela apropriação entre diversos agentes econômicos e sociais.
- As políticas e instrumentos jurídicos ou urbanísticos devem levar em conta a cidade real, reconhecendo a desigualdade e o conflito existente entre os produtores e consumidores do espaço urbano.
- O Estado é obrigado a assegurar os direitos urbanos.
- A necessidade de uma regulação pública da produção privada, formal e informal, do meio ambiente construído; é necessário um controle social do uso do solo.
- Submissão do direito da propriedade à sua função social.
- Introduz a noção da necessidade do acesso igualitário aos bens e serviços urbanos e ao direito à cidade, através de instrumentos e mecanismos redistributivos.
- O controle social e a participação da sociedade civil organizada são condições básicas para a conquista dos direitos, de novas políticas públicas, que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Através do exercício do controle do Poder Público, as organizações participam da gestão das cidades; daí o nome de gestão democrática da cidade.
- Reconhecer a cidade na sua totalidade e repensar o planejamento a partir da negociação dos agentes que produzem e se apropriam do espaço urbano.
- Assumir a estratégia da construção de uma nova ética urbana contrária à concepção que pensa a cidade como mercado, tendo em vista a transformação da sociedade.

- O fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos como condição básica para a construção e implementação das estratégias propostas (DE GRAZIA, 2003, p.56).

Todos esses princípios provocaram uma verdadeira “revolução urbana” (VAINER, 2000, p. 99), cujas características seriam:

Reduzir as desigualdades e transferir recursos materiais e simbólicos para os explorados e oprimidos, fortalecer a constituição de sujeitos coletivos conscientes, enfraquecendo as coalizões locais dominantes. [...] A revolução urbana aponta para uma ação processual de transformação da cidade e dos atores populares para a reconfiguração da cidade, para a redefinição das relações de poder de que a cidade é simultaneamente, campo e objeto.

Para Vainer (2000), a cidade é um espaço fundamental da luta econômica, política e cultural, palco privilegiado dos movimentos reivindicatórios, assumindo uma posição estratégica na constituição de identidades e da construção de alianças políticas.

A participação popular tendeu, no processo constituinte, a ser considerada como condição necessária às intervenções públicas, sendo viabilizada através de conselhos, com ênfase na esfera local de poder, uma vez que a descentralização administrativa constitui-se uma das inovações trazidas pela Constituição (SOUSA, 1998).

Nesse sentido, Campos Filho (1992) acredita que a organização da sociedade civil deve perpassar por dentro do Estado, alterando as administrações estaduais e municipais, possibilitando a consolidação de projetos participativos e de interesses coletivos. Desse modo, a constituição de conselhos é relevante na atuação dos processos decisórios, já que é capaz de encaminhar ações conjuntas da sociedade com o Estado, orientado pelas proposições do direito à cidadania e à cidade.

Lefebvre (1991) ressalta o direito à vida urbana como “uma condição de um humanismo e de uma democracia renovados”. Esse direito surge como uma proposta radical de resistência à massificação imposta pela sociedade burocrática de consumo dirigido. Através das instituições e ideologias, exercem-se pressões e repressões sobre a vida cotidiana no sentido de impor à sociedade formas e ritmos de vida impeditivos da reflexão e, conseqüentemente, da contestação desse modo de vida (SOUSA, 1998).

O autor destaca, também, dois relevantes obstáculos ao alcance do direito à cidade: primeiro, a ausência de participação da sociedade na gestão urbana, devido ao alto grau de concentração das decisões nas mãos de administradores e técnicos da elite dirigente que controla a cidade; e, segundo, a forma como estão organizadas as cidades, expressando a estrutura de classe, onde a propriedade e o mercado impedem que seja alcançada a função social da cidade.

Garantir o valor de uso da cidade constitui-se em tarefa primordial para a garantia da plena apropriação dos recursos urbanos por todos os habitantes, superando o estado de alienação e massificação da sociedade burocrática de consumo dirigido através da ruptura dos códigos da propriedade privada e do mercado (LEFEBVRE, 1991, p. 161).

Dessa forma, o direito à cidade transcende à elaboração jurídica e diz respeito à vida em sociedade, à democratização do espaço urbano, à ação participativa, ainda que haja tensões e conflitos. Ademais, nesse processo, emergem novas concepções de cidade que perpassam a elaboração do conteúdo político dos movimentos sociais (MARQUES, 2001).

Nesse sentido, o avanço e a consolidação da participação popular, como condição necessária à própria viabilização de políticas públicas, alteram o conteúdo e as práticas de programas e projetos, ao mesmo tempo, que impõem novas exigências aos grupos políticos que estão no poder.

Assim, essa abertura política possibilitou a construção de processos sociais e institucionais que adquiriram visibilidade através da mobilização de atores políticos, em muitos municípios, realizando emendas populares para as constituições estaduais, leis orgânicas e planos diretores, além de organizarem fóruns regionais articuladores da sociedade civil, como por exemplo, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que se fortalece a partir desse contexto e passa a ser um articulador dos atores urbanos no Brasil.

Torna-se e é reconhecido como um dos principais interlocutores com o governo brasileiro na discussão de uma política urbana mais justa e sustentável. Todas as articulações internacionais sempre tiveram o objetivo de tornar público o conceito de função social da propriedade e da cidade, noção essencial para o enfrentamento das desigualdades sociais (DE GRAZIA, 2003, p. 57).

Em dezembro de 1988, realizou-se o I Fórum Nacional de Reforma Urbana (I FNRU), para avaliar as conquistas obtidas na Constituição e o desempenho da mobilização popular nesse processo, bem como formular referências coletivas para a elaboração das constituições estaduais e leis orgânicas. Reuniram-se intelectuais, técnicos de prefeituras, representantes de movimentos populares, de organizações não governamentais, federações de sindicatos de arquitetos, de engenheiros. Estes chegaram a um consenso: apesar de ter conquistado um capítulo urbano na Constituição², as questões

²Título VII: Da Ordem Econômica e Financeira; Cap. II: Da Política Urbana: 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” (CONSTITUIÇÃO, 1988). A Constituição Federal de 1988 procurou institucionalizar a participação

colocadas ainda eram tímidas, principalmente, porque se colocou a função social da propriedade condicionada aos planos diretores.

Em outubro de 1989, o II FNRU elaborou a carta de princípios para orientar a atuação dos setores populares para a formulação dos novos planos diretores, bem como da Lei de Desenvolvimento Urbano.

O Fórum, neste período, descentralizou-se e foram criados fóruns municipais e/ou estaduais no sentido de contribuir nas discussões das constituições estaduais, leis orgânicas e planos diretores³. As principais capitais do país contaram com emendas populares dos fóruns de Reforma Urbana, o que demonstrou uma razoável incorporação no arcabouço jurídico-institucional de elementos do ideário da Reforma Urbana, principalmente, em relação à responsabilidade do poder público em garantir os direitos urbanos e a função social da cidade, bem como a criação de mecanismos e instrumentos para implementar uma gestão democrática.

O III FNRU, refletindo o avanço das discussões e a articulação da luta pela Reforma Urbana, propiciou condições para a formulação de um plano de ação conjunta e a estruturação de uma coordenação. Ainda foram elaboradas várias emendas aos projetos de lei de desenvolvimento urbano (com destaque para o Estatuto da Cidade em tramitação no Congresso Nacional), decidindo também participar da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/92), com a finalidade de tornar clara a relação existente entre os problemas urbanos, pobreza e meio ambiente.

O IV Fórum foi realizado durante a ECO/92, onde se enfatizou a defesa das proposições da Reforma Urbana, no âmbito nacional e internacional, elaborando-se uma proposta básica "Nossas propostas para o meio ambiente nas cidades" e um documento popular num contexto onde as questões ambientais tomaram uma dimensão específica, naquela conjuntura, totalmente desintegrada da questão urbana. O documento foi aprovado pelas entidades brasileiras e submetido às entidades internacionais, participantes do Fórum Internacional, que após os debates se transforma no Tratado por "vilas, povoados, cidades, justas, democráticas e sustentáveis" (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 1994).

Os fóruns posteriores se depararam com uma conjuntura de perda de direitos, falta de regulamentação das conquistas obtidas na Constituição, desmantelamento das políticas públicas e conseqüentemente com uma perda da participação e desarticulação dos fóruns locais. Mesmo assim, a coordenação retomou a discussão e a pressão ao Congresso Nacional sobre a Lei de Desenvolvimento Urbano e, do apoio e incorporação na plataforma do Fórum, da luta dos movimentos de moradia por

da sociedade civil organizada na gestão de políticas públicas, através de conselhos comunitários, nas áreas de educação, saúde, assistência social, planejamento urbano, dentre outras.

³Os planos diretores partem de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativas aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais. O objetivo não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo os princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na constituição da cidade (DE GRAZIA, 1990).

um projeto de Lei de iniciativa popular que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular (DE GRAZIA, 2003).

Segundo De Grazia (2003), a primeira tentativa de aprovar uma lei de desenvolvimento urbano surgiu no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em 1977, cujo corpo técnico avaliava que as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e a distribuição dos serviços públicos urbanos. Em 1983, surgiu o projeto de lei nº 775, atrelado à campanha eleitoral de Mário Andreazza. A reação foi grande no Congresso e no setor imobiliário, porém, somente a partir do processo constitucional, ele foi lembrado e voltou à discussão a partir de alguns substitutivos.

Em seus artigos 182 e 183, a Constituição Federal estabeleceu as diretrizes para uma nova política urbana e exigiu uma legislação nova que fixasse os direitos e deveres do cidadão nas cidades brasileiras. Esse direito foi consolidado e ampliado no Estatuto da Cidade, que, depois de votado no Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, entrou em vigor em 10.10.2001.

Entre as 16 diretrizes constantes dos vários artigos do Estatuto, merecem especial destaque as duas primeiras: “a garantia do direito às cidades sustentáveis” e “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações” (OLIVEIRA, 2001, p. 02).

O direito à moradia também é reconhecido nos incisos XIV e XV, que fixa, como diretriz urbana “a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por camadas populares mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais” (OLIVEIRA, 2001, p. 07).

O novo Estatuto da Cidade reconhece a gestão democrática, que se daria por meio da sociedade civil, de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de conselhos de participação, orçamento participativo, audiências públicas, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Insere, também, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

A diretriz do inciso IV fixa a necessidade de “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da sociedade 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” (OLIVEIRA, 2001, p. 05).

Como resposta à determinação constitucional, e para viabilizar a gestão democrática das diretrizes urbanísticas, vários municípios criaram os conselhos de desenvolvimento urbano.

Esses conselhos são instrumentos de representação da sociedade civil na gestão de sua política urbana. Representam um dos canais de comunicação entre a sociedade civil e a administração local no que diz respeito à política urbana no município. São instâncias participativas referentes ao

“planejamento da cidade: definição, composição e acompanhamento da implementação de políticas públicas e intervenções diversas, tais como planos diretores, políticas setoriais de transporte e meio ambiente, programas de urbanização de favelas, etc.” (SOUZA, 2002, p. 359).

A institucionalização da relação entre sociedade civil e Estado, através de conselhos, sejam setoriais (saúde, educação, etc.) ou comunitários (para a elaboração do plano de governo das obras públicas), por exemplo, é o que caracteriza este “novo” nas administrações públicas. Configura-se, assim, uma estreita correlação entre descentralização política e eficiência administrativa, principalmente no que concerne à transparência das ações governamentais.

Nos anos 1990, a agenda política das elites se modifica em função de problemas internos e das alterações que a globalização e as novas políticas sociais internacionais passaram a impor ao mundo capitalista.

As transformações nas práticas de planejamento e gestão de políticas urbanas tornam legítima a participação popular estando, direta ou indiretamente, associadas à necessidade de imprimir também maior eficiência à ação governamental.

A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso. De um lado, a participação é identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. O outro enfoque aborda a participação, a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (JACOBI, 1999).

A institucionalização da participação popular é permeada de dificuldades decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, o que torna complexos os problemas de representação, criando tensões quanto aos critérios de escolha, acirrando a concorrência e trazendo à tona a pressão dos grupos organizados no sentido de reforço das práticas neocorporativas. Isso provoca, freqüentemente, um esvaziamento dos mecanismos de decisão coletiva.

Os conselhos, como forma apartidária de exercer política, podem ser considerados como um “novo” sistema de organização social para o exercício político, tornando-se mais um espaço de discussão dos problemas cotidianos de uma comunidade, podendo constituir-se como um avanço para o exercício da democracia, na medida em que essa nova forma de exercer política ameniza a centralização do poder político, conforme apresentar-se-á a seguir.

3 PROJETO DE MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA: CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE

A participação popular, no âmbito do planejamento e gestão de políticas urbanas, sempre esteve atrelada a processos que visam superar os mecanismos de exclusão social presentes no tecido social, através da conquista de espaços onde seja garantida a participação da sociedade na gestão da cidade.

Nesse sentido, a luta pelos serviços básicos de infra-estrutura, saúde e educação, implementou um hábito de construir um poder pela base, na práxis cotidiana, dando origem à constituição de novos sujeitos sociais coletivos e não mais individualizados.

Borges (1992) ressalta que as políticas de renovação urbana em Belém constituem-se no principal propulsor para mudança da paisagem e de vida das classes populares residentes, principalmente, nas áreas de baixadas. Entretanto, a urbanização do espaço, ao causar uma nova dinâmica na cidade, leva também a criar movimentos de enfrentamento diante do Estado por parte dos envolvidos na busca de minimizar as carências urbanas.

Nas duas últimas décadas do século passado, uma parte considerável das áreas de baixada de Belém começou a sofrer um intenso processo de alteração na sua paisagem urbana, em decorrência da política de urbanização implementada tanto pela Prefeitura Municipal de Belém como pelo Governo do Estado, através do Projeto de Macrodrenagem⁴. Isso passou a acontecer em função das lutas sociais pela moradia e por políticas públicas voltadas a atender as camadas populares (RODRIGUES, 2000).

Para Abelém (1989) as intervenções realizadas pelo Estado, sob o pretexto de melhorar as condições de vida das classes populares, significavam apenas um paliativo para as mesmas, pois, na medida em que a cidade crescia, expandia-se com ela a necessidade de novas áreas a serem incorporadas ao sistema imobiliário. A realização de projetos de urbanização e a valorização imobiliária, decorrente de sua implementação, tem resultado no aumento das taxas e impostos e na ação desenfreada da especulação imobiliária, conseqüentemente, na expulsão das camadas populares originárias e na substituição destas por um segmento de maior renda, contradizendo, assim, as justificativas que nortearam a proposta de intervenção do poder público.

Dessa forma, a expansão de Belém foi caracterizada dentro de uma conjuntura conturbada de conflitos e enfrentamentos sociais, através da ocupação de áreas periféricas e de baixada, e é nesse contexto que se insere a história de luta pelo direito de morar na bacia do Una.

A bacia do Una⁵ localiza-se na área oeste da cidade de Belém e ocupa um espaço de 3.665,1 hectares, constituindo 60% do município, com estimativa populacional para 2004 de 609.188 habitantes⁶, com base nos dados do IBGE (PARÁ, 2004). Compreende uma porção de terras que se

⁴ Embora os índices de deficiência de equipamentos urbanos nas áreas de baixada ainda sejam significativos, pode-se considerar um avanço, já que até pouco tempo atrás não havia nessas áreas qualquer infra-estrutura física.

⁵ É a maior bacia hidrográfica existente na cidade.

⁶ De acordo com o Relatório do Estudo de Avaliação dos Impactos Ambientais do Projeto Una, concluído em 1987, a população residente na área da bacia era de 465.520 habitantes. Em 1992, com a finalização do Plano de

prolonga desde a baía do Guajará até as áreas de ocupações mais recentes, próximas da Rodovia BR-316 e da Rodovia Augusto Montenegro; o restante pertence às demais bacias.

Essa bacia abrange 09 (nove) bairros da cidade, que são: Umarizal, Souza, Fátima, Marco, Telégrafo, Pedreira, Sacramento, Marambaia e Bengüi. Estes bairros estão dispostos em 07 (sete) sub-áreas. Nestas sub-áreas existem 120 entidades comunitárias.

Quando do início do Projeto de Macrodrenagem, a população residente na bacia do Una era de aproximadamente 543.543 habitantes, sendo que, desse total, 34%, ou seja, 187.404 habitantes, residiam na parte alagada/alagável e estavam sujeitos a constantes inundações provocadas pelas marés e pelas chuvas, bem como enfrentavam sérios problemas sociais, tais como: precárias condições de moradia e transporte, de higiene ambiental e sanitária, violência, entre outros.

As áreas alagadas e/ou alagáveis foram povoadas basicamente por migrantes do interior do estado do Pará e/ou estados vizinhos. Em virtude disso, o índice de pessoas com baixa renda aumentou consideravelmente, impossibilitando o desenvolvimento econômico local e agravando os problemas de infra-estrutura. Já nas áreas de terra firme houve uma concentração de pessoas com maior poder aquisitivo, mas que também enfrentavam (e enfrentam) problemas sociais e ambientais. Entretanto, são nas áreas de baixada que os problemas se acentuam (SANTOS, 1998).

Essa situação aprofundou as desigualdades econômicas, sociais e espaciais, e provocou uma ampla luta das organizações populares em prol da superação dessas condições de vida às quais estavam submetidas, exigindo, assim, medidas eficazes por parte do poder público.

Sendo assim, foi proposto, em 1985, o Projeto de Recuperação das Baixadas do Una, conhecido também como Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, ou ainda, Projeto Una, pela Prefeitura Municipal de Belém⁷ (PMB), que visava obter financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para execução das obras. Para isso, o Governo do Estado seria o tomador do empréstimo e a PMB garantiria a contrapartida local, pois, nesse período, o BID não financiava municípios (SOUSA, 1998). Sendo assim, várias missões do BID passaram a vir a Belém para avaliar a possibilidade do financiamento do Projeto.

Em julho de 1987, o Projeto de Recuperação das Baixadas do Una foi enviado ao BID. Nesse período, a PMB procurou viabilizar junto à Caixa Econômica Federal (CEF) recursos para a contrapartida local. Entretanto, após várias tentativas de negociação, a PMB não conseguiu estabelecer o convênio com o BID, pois ficou constatado que a mesma não tinha capacidade financeira para responsabilizar-se pela contrapartida local, assumida, posteriormente, pelo Estado, em 1991. Neste ano, iniciou-se a atualização dos trabalhos topográficos, do levantamento físico-territorial e socioeconômico das áreas atingidas pelo Projeto.

Com o convênio firmado entre o Governo do Estado e o BID, em 1993, iniciaram-se as obras e buscou-se a inclusão da participação popular no planejamento urbano. Assim, o Projeto Una passou

Reassentamento, afirmava-se que essa população totalizava 543.543 habitantes. Em 1993, quando se deu o início das obras, a população da área já era estimada em 557.763 habitantes.

⁷ O Projeto foi proposto na gestão de Almir Gabriel e continuou no governo de Coutinho Jorge em 1986/87.

a vislumbrar na sua concepção técnica e nos objetivos, três principais vertentes: o saneamento básico, a renovação urbana e a promoção socioeconômica das camadas populares de sua área de abrangência.

O Projeto Una, conforme definição dos técnicos, consistiu na abertura e retificação dos igarapés com o fim de eliminar o alagamento, dotando-os de infra-estrutura, saneamento básico, sistema viário e equipamentos comunitários.

O discurso estatal anunciava o Projeto como sendo um conjunto de “obras integradas de saneamento, cuja importância é determinada por sua finalidade básica: resgatar parte de uma dívida social, que vem sendo acumulada há décadas, junto à população das áreas de baixada da bacia do Una” (PARÁ, 2000, p. 05). O Projeto ainda indicava como uma das prioridades a participação comunitária, na perspectiva de atender às necessidades das camadas populares.

O discurso oficial também anunciava a pretensão de realizar um amplo programa de educação comunitária, sanitária e ambiental, no sentido de dotar as camadas populares de conhecimentos e instrumentos capazes de manter os benefícios conquistados, preservando o meio ambiente e assegurando a conquista de uma melhoria de suas condições de vida.

Para a realização dos serviços previstos, o governo dispôs de recursos financeiros na ordem de US\$225 milhões, dos quais US\$145 milhões equivalem aos recursos externos e US\$80 milhões aos recursos adicionais⁸. Este investimento contou com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Governo do Estado do Pará, representado pela Cosanpa (PARÁ; BELÉM, s/d).

O Projeto de Macrodrenagem foi, inicialmente, planejado para ser concretizado em quatro anos, com previsão de término para dezembro de 1997, mas teve seu prazo prolongado para o final de 2002, depois, foi prorrogado mais uma vez para 2004.

Institucionalmente, o Projeto de Macrodrenagem dividiu suas responsabilidades de atuação entre o Governo do Estado, representado pela Cosanpa, e a Prefeitura Municipal de Belém, representada pela Secretaria Municipal de Saneamento, cabendo ao Estado a gerência geral, além das sub-gerências financeira, jurídica e de água e esgoto. À PMB coube a sub-gerência de relocação, drenagem e sistema viário.

O Projeto de Macrodrenagem apresentou-se como um marco na política de remanejamento e destaca-se por vários fatores que não correspondem somente à melhoria de condições de vida da população, mas são sustentados pelos interesses imobiliários, comerciais e institucionais na área.

Quanto à participação popular no Projeto, esteve vinculada ao momento de efervescência dos movimentos sociais, quando a mobilização pelo mesmo agrega grupos da década de 1970. Na década de 1990, consolidou-se, a partir do Decreto Estadual 799, de 08 de maio de 1992, tomando a forma

⁸ Esses valores foram estabelecidos no contrato, inicialmente, mas, devido a sucessivos atrasos/paralisações na execução da obra e, conseqüentemente, renegociações dos valores do mesmo, os investimentos realizados até maio de 2003 eram da ordem de US\$283 milhões, sendo que ao Estado correspondem US\$143 milhões (50,6%) e ao BID US\$140 milhões (49,4%) (PARÁ, 2004).

institucionalizada de um Comitê Assessor (CA), legitimamente constituído paritariamente por membros do Governo do Estado, da Prefeitura Municipal de Belém, sociedade civil organizada e empresa consultora.

O CA foi constituído como instância viabilizadora da participação popular junto ao Projeto de Macrodrenagem, ou seja, como um mecanismo para viabilizar o diálogo entre as camadas populares e o poder público, no sentido de assegurar a cooperação e otimizar os recursos financeiros e sociais. Esse comitê tinha o caráter *consultivo* no que se refere às questões do Projeto em geral, ressaltando que o caráter *deliberativo* diz respeito, fundamentalmente, às questões relativas ao Plano de Reassentamento.

Segundo Silva (1998), a função destinada ao comitê foi a de cumprir o papel de intermediário entre o poder público e os moradores, contribuindo para “amenizar” os conflitos que surgiriam no decorrer da execução do Projeto. Do ponto de vista governamental, caberia aos representantes comunitários a responsabilidade de municiar os técnicos do Projeto com informações sobre as reivindicações dos moradores e divulgando as mensagens governamentais junto à sociedade. Esse seria o real significado do termo “assessorar a gerência”.

O papel atribuído ao Comitê Assessor sofreu várias críticas, especialmente, no que diz respeito ao “caráter consultivo”, onde se fazia presente a limitação da participação popular no canal de diálogo previsto no Projeto.

Desse modo, as diferentes visões sobre as atribuições do CA demonstraram a relação conflituosa e tensa de conceber a participação popular no Projeto, visto que, para uns, essa participação deveria ser ampliada no que diz respeito ao seu poder de decisão e deliberação – esse fato contribuiu bastante para o desgaste da representação da sociedade civil perante os setores populares – e, para outros, o papel atribuído ao comitê não representava entrave à participação dos moradores.

Nesse sentido, o CA, assim como o Projeto, teve sua origem marcada por diferentes interesses e controvérsias. De um lado, o Estado que defendia a proposta de implementação da política urbana e, de outro, o agente financiador que impôs uma metodologia e um modelo de participação. Nesse jogo de interesses, outros atores se destacaram, como os moradores das baixadas, que defendiam a participação popular como estratégia para garantir o “direito à cidade”.

De acordo com Dário Santos (1998), o comitê reunia-se regularmente para aprovar ou refutar matérias de interesses do Projeto. É no âmbito de suas discussões que ocorriam as principais implicações políticas acerca do Projeto, onde ficava explícita a correlação de forças e interesses políticos sobre o mesmo e dos atores envolvidos neste contexto, e onde, ao agirem de acordo com seus próprios interesses, podem aprofundar conflitos e contradições.

Durante o período de paralisação das obras por falta de contrapartida local, foram várias as tentativas de extrapolar o campo formal de participação popular no Projeto Una, o que provocou, além da emergência de novas organizações populares, o enfraquecimento de outros setores que foram cooptados pelo Estado (SOUSA, 1998).

Dessa maneira, pode-se evidenciar que os aspectos contraditórios e complexos no que se refere às ações coletivas repercutem na ação do próprio Estado, sendo que este busca legitimar uma prática de gestão urbana que aprofunda a desigualdade social e se utiliza do discurso introduzido pelas instituições financiadoras, tais como “cooperação entre os atores” e “gestão compartilhada”, para manter seu padrão de dominação do espaço urbano. Nesse sentido, produz novos conflitos e contradições, novas formas de luta e ações reivindicatórias que trazem à tona a disputa de interesses na produção e apropriação desse espaço.

No final da década de 1990, a participação popular emergiu, principalmente, como referencial de rupturas e tensões e as práticas participativas, associadas a uma mudança qualitativa na gestão da cidade, assumiram maior visibilidade pública e repercussão na sociedade (JACOBI, 1999).

O surgimento de políticas públicas pautadas pelo componente participativo está relacionado com as mudanças na matriz sócio-política através de um maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais. A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação popular favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais.

Os movimentos reivindicatórios urbanos refletem a presença do antagonismo e a implicação dos espaços diversificados de ação e de desafio do Estado, representando a possibilidade de constituição de uma identidade social ou política e a explicitação de demandas relativas à reprodução social dos setores mais excluídos nas cidades.

Assim sendo, pode-se dizer que a estrutura de funcionamento do Projeto de Macrodrenagem, onde estavam localizados interesses diversos, incorporou práticas sociais contraditórias, constituindo-se em espaço privilegiado de críticas e decisões políticas, além de imprimir uma nova dinâmica à participação popular, que buscava capacitar-se para desempenhar o controle efetivo da execução do Projeto. Imprimiu, também, uma nova racionalidade ao processo organizativo, pautado na eficácia de sua ação e no planejamento de suas estratégias.

Dessa forma, em 2001, os movimentos populares lançaram as bases para a construção de um novo modelo de organização popular para a bacia do Una, como uma nova forma de participar, representando um avanço em relação ao comitê assessor, em termos de concepção metodológica.

A proposta de criação do Conselho Gestor da Bacia do Una (CONGEB-UNA) surgiu no *I Encontro de Moradores da Bacia do Una*, a partir do acúmulo proporcionado pela experiência da participação popular no comitê assessor, buscando-se ampliar e qualificar essa participação, através da criação de um novo espaço, o qual possui uma estrutura organizativa complexa e dinâmica.

Entretanto, a concretização da nova estrutura organizacional de participação popular na bacia do Una só foi possível em 2003, quando da realização da I Conferência da Bacia do Una, pois em

2002 ocorreu a segunda paralisação do Projeto de Macrodrenagem⁹, o que dificultou o andamento das ações que vinham sendo desenvolvidas pelas organizações populares.

No início de 2003, foram realizadas várias reuniões entre os representantes comunitários e os técnicos do Projeto Una, especialmente da Sub-gerência de Ação Comunitária e Ambiental, com o objetivo de discutir e organizar a Conferência da Bacia do Una, mas, para isso, era necessário que fossem escolhidos os membros que integrariam a Comissão de Fiscalização e Controle Social (COFIS)¹⁰.

Com a formação da COFIS, o Comitê Assessor em parceria com o Projeto Una, começaram a organizar os encontros de moradores por sub-bacias – preparatório à I Conferência da Bacia do Una¹¹, com a finalidade de dar continuidade ao processo de capacitação e efetivação da participação popular, bem como debater sobre o Projeto de Macrodrenagem e os mecanismos de controle social necessários para a gestão do mesmo e eleger os delegados à Conferência da Bacia do Una.

Dessa maneira, realizou-se a I Conferência da Bacia do Una, nos dias 12 e 13 de dezembro de 2003, com o objetivo de legitimar a nova estrutura de organização comunitária da bacia do Una e eleger seus membros, assim como ratificar as discussões sobre a importância do controle social e aprovar o texto preliminar do Plano Diretor de Gestão da Bacia do Una (PDGU).

O PDGU¹², elaborado a partir das demandas dos encontros preparatórios, tem a finalidade de fortalecer o poder local, representado pelo Conselho Gestor, estabelecendo diretrizes e bases de gestão sobre as particularidades da bacia do Una, redesenhada pela Macrodrenagem. É um instrumento de controle social, pois foi aprovado na I Conferência da Bacia do Una e indica as responsabilidades de todos os atores diretamente envolvidos com a implementação de políticas públicas, de modo a assegurar as necessárias qualidade ambiental e a qualidade de vida dos moradores (PARÁ, 2004).

Vale ressaltar que a participação popular, desde o encontro de moradores até a conferência, foi significativa, pois envolveu tanto uma parcela expressiva das organizações comunitárias como muitos moradores participaram desse processo, principalmente nas discussões sobre a COFIS.

Esse fato pode ser evidenciado a partir da pesquisa realizada na área da bacia do Una¹³, a qual demonstra que 62% das organizações comunitárias participaram de todo o processo de constituição do

⁹ As obras foram paralisadas porque as empresas responsáveis pela execução das mesmas apresentaram um conjunto de reivindicações, dentre elas o reajuste orçamentário-financeiro.

¹⁰ São comissões de moradores que têm o papel de acompanhar e fiscalizar todo o processo de execução das obras do Projeto de Macrodrenagem.

¹¹ Foram realizados 08 encontros, sendo um em cada sub-área e outro no conjunto residencial Paraíso dos Pássaros.

¹² Tem por finalidade articular ações de monitoramento, manutenção e recuperação das obras do Projeto de Macrodrenagem, quando concluídas, bem como articular ações com vistas à solução de demandas identificadas pela comunidade (UNA, 2003).

¹³ Na pesquisa de campo foram aplicados questionários nas 07 (sete) sub-áreas da bacia do Una mais o conjunto residencial Paraíso dos Pássaros, atingindo 09 (nove) bairros de Belém, no período de 2004 a 2005. Nessas áreas existiam cerca de 120 organizações comunitárias, no entanto, somente 100 pesquisas foram realizadas, pois 09 (nove) organizações comunitárias foram desconsideradas nesse trabalho (uma vez que não desenvolvem atividades/ações que influenciem diretamente no Projeto de Macrodrenagem, tais como: associações carnavalescas, associações esportivas e outras); 07 (sete) lideranças comunitárias se recusaram a responder os

Conselho Gestor e 38% não participaram. Dessas 38 organizações, 32% não participaram dos encontros preparatórios; 26% não participaram do conselho gestor porque seus representantes comunitários não foram eleitos; 16% argumentam que o grupo escolhido não representa a comunidade; e 26% não sabem informar.

Assim, para os representantes comunitários, tanto no comitê assessor quanto no Conselho Gestor, a participação das organizações comunitárias nesse processo desempenhou um papel fundamental para concretizar a gestão democrática da bacia do Una, bem como buscar meios eficazes de melhorar as condições de vida dos moradores, através da abertura de novos canais de participação e do incremento na interação com o âmbito governamental, tornando suas ações mais eficientes na luta pela conquista da cidadania e pelo direito à cidade.

O Conselho Gestor da Bacia do Una (CONGEB-UNA), fundado em 08 de fevereiro de 2004, é um órgão colegiado, permanente, plural, de caráter deliberativo no âmbito da Bacia do Una, constituído somente por membros da sociedade civil, em número total de 24 membros, sendo 16 titulares e 8 suplentes, eleitos 03 membros por sub-área, incluindo o CRPP, com mandato de 04 anos, sendo permitido mais um mandato eletivo, delegado pela Conferência.

Esse conselho tem as seguintes atribuições: manter o controle social; administrar e desenvolver o PDGU; discutir e aprovar as políticas públicas; acompanhar o repasse das obras e serviços do Projeto Una; fiscalizar, monitorar a manutenção e a recuperação das obras do Projeto e a destinação do uso das máquinas, veículos e equipamentos adquiridos pelo Governo do Estado para repassar à PMB e à Cosanpa; ampliação de metas através de articulações junto ao poder público em áreas não contempladas pelo Projeto; formalizar parcerias com outros segmentos da sociedade civil (PARÁ, 2004).

O CONGEB-UNA foi instituído como um instrumento de exercício da democracia, fruto das demandas populares e de pressões da sociedade. Tem o papel de mediar as relações existentes entre o Estado e sociedade civil, imprimindo um novo padrão de relação, pois viabiliza a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilita às camadas populares o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas.

Gohn (1990) enfatiza que os conselhos gestores são partes de um novo modo de gestão dos negócios públicos, reivindicado pelos próprios movimentos sociais. Fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo – gestão estatal via parcerias com a sociedade civil organizada. Representam a possibilidade da institucionalização da participação popular via co-gestão, bem como a possibilidade da sociedade civil de intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais.

questionários e 04 (quatro) organizações não foram encontradas, sendo que, segundo informações de moradores, não existiam em decorrência da falta de participação de seus membros.

Em 2004, o CONGEB-UNA implementou as seguintes ações: ata de constituição, eleição e posse do referido conselho; eleições da Coordenação Executiva; constituição do Estatuto; aprovação do Regimento Interno; cumprimento das reuniões ordinárias; cursos de agentes de meio ambiente; cursos de agentes de produção; curso de técnicas básicas de construção civil em áreas de saneamento; pré-projeto de educação ambiental como proposta ao Projeto Una; parceria na elaboração do programa socioambiental, emprego e renda do Governo do Japão através do perfil de cooperação técnica, entre outros.

Os cursos citados acima se constituem como forma de qualificar os representantes comunitários, pois, como ressalta Gohn (1990, p. 38), “a participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas, é preciso dotá-las de informações e de conhecimentos”.

O CONGEB-UNA vem se reunindo regularmente na sede do Projeto Una, já que não possui sede própria, além de usar a infra-estrutura do mesmo, o que contradiz o caráter de autonomia com relação ao Estado pregada pelos representantes comunitários, já que, nesse primeiro momento, depende, ainda, do aparelho estatal para sobreviver. Esse fato demonstra que o CONGEB-UNA se encontra tutelado ao Estado e, isso, é motivo de insegurança por parte de alguns técnicos no que diz respeito ao futuro desse conselho.

Entretanto, a pesquisa realizada mostra algumas expectativas das organizações comunitárias com relação ao CONGEB-UNA. Quando se perguntou o que representava o conselho, 29% responderam que representava um espaço democrático de participação; 33%, representava a autonomia das organizações; 24% não souberam responder; 10% disseram que não tem representatividade; e 4% que representava os interesses do Governo.

Nesse sentido, percebe-se como a questão da autonomia passou a representar um elemento significativo para as organizações comunitárias, já que expressa uma resistência à não cooptação de estratégias de manipulação exercida pelo poder público.

Dentre as organizações comunitárias pesquisadas, 55% disseram que se sentiam representados pelo Conselho; 39% disseram que não e 6% não souberam informar. Nota-se que, apesar do pouco tempo de existência do conselho, existe uma maioria que se sente representada pelo mesmo.

Ao se investigar sobre a relação existente entre as organizações comunitárias e o Conselho Gestor, percebe-se que 45% das organizações comunitárias avaliam que é boa a relação; 20% avaliam que é excelente; 15% que é regular; 10% péssima e 10% não souberam responder.

Dessa forma, a partir da criação do CONGEB-UNA, os representantes comunitários acreditam que esta é a maneira de fomentar uma nova cultura política voltada para o exercício da cidadania e da democracia, constituída de novas formas de poder, pois a democracia exige a criação de condições favoráveis à construção de espaços que sejam independentes das estruturas de governo e dos partidos. Para tanto, tem-se que considerar o nível de organização e de interesse da sociedade civil em busca de ampliar a participação popular.

Quando se perguntou sobre a importância da participação popular para o desenvolvimento do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, obteve-se 96% de respostas positivas, apenas 4% disseram que não foi importante, pois avaliam que só quem participou foram os indicados pelo Projeto Una.

Dentre as 96 organizações que responderam ser importante a participação popular, 36,4% acham que a participação foi fundamental para dar continuidade ao Projeto; 30,2% que foi decisiva para a implantação do mesmo; 28,1% afirmam que contribuiu na fiscalização das obras; e 5,3% não souberam responder.

A partir da pesquisa de campo, foi possível identificar que as organizações populares desempenharam um papel importante tanto na elaboração como na implementação do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, através de reivindicações por melhores condições de vida junto ao poder público, bem como na luta pela garantia de sua cidadania, fortalecendo a articulação entre os atores envolvidos no Projeto.

Assim, num primeiro momento, as organizações populares surgiram de uma necessidade concreta, de necessidades coletivas. Como ressalta Gohn (1991, p. 23) “a emergência dos movimentos sociais é vista em função da incapacidade estrutural do Estado de atender às demandas coletivas no urbano, particularmente as relativas aos bens e equipamentos de consumo coletivo. Esses movimentos seriam as respostas à situação de carência e necessidade não atendida”.

Gohn (1998) enfatiza que, após a concretização dos resultados mais imediatos, os movimentos sociais se retraem, e é nesse momento que uma organização pode surgir não mais como forma de protesto, mas visando realizar ações contínuas no tempo. Nesse sentido, as organizações comunitárias passaram a imprimir uma nova relação com o poder público, visando ter um controle maior da execução do Projeto, da qualidade das obras, das aplicações financeiras, garantindo, assim, benefícios para as camadas populares e ampliando as suas conquistas.

Vale ressaltar a dinâmica das próprias organizações comunitárias nesse processo de implementação do Projeto de Macrodrenagem, já que a participação dos moradores está implicitamente relacionada com as formas de planejamento e gestão das ações dessas organizações.

A forma mais corriqueira de participação é através de reuniões (68%); seguido de participação em eventos (19%) e de forma espontânea (13%). Constata-se que as reuniões se constituem como principal meio de articulações das organizações comunitárias e de democratizar as informações e decisões na comunidade, onde os moradores podem discutir os seus problemas e as sugestões de solução.

No que diz respeito à participação dos moradores, 48% das organizações comunitárias consideram boa; 31% avaliam regular; 15% excelente; e 6% péssima.

Para as organizações, as razões que desmotivam a participação dos moradores são as seguintes: 33% falta de interesse por problemas da comunidade; 28% decorre das divergências entre os moradores e técnicos do Projeto; 15% são as próprias lideranças; 9% as explicações dos técnicos

que são muito difíceis de entender; e 15% outros fatores, tais como: medo de se expor (2%), incompatibilidade de dias para as reuniões (1%), demora na conclusão das obras (10%) e não ter sede própria (2%).

Nesse sentido, pode-se dizer que a falta de uma cultura de participação e realidade marcada pela luta diária pela sobrevivência atuam como agentes refreadores do engajamento popular na vida comunitária. A desmotivação dos moradores na luta por seus direitos se dá, também, em virtude da incompreensão da necessidade de se participar, política e socialmente, nas reivindicações por melhores condições de vida e nas gestões de políticas públicas.

Assim, faz-se necessária uma participação, entendida enquanto ação coletiva, num processo democrático, onde as transformações devem ser feitas tomando como base a vontade e o envolvimento da própria comunidade na busca da garantia de seu direito à cidade.

Dentro desse contexto, surgem os conselhos gestores como novos instrumentos de expressão, representação e participação que, em tese, são dotados de potencial de transformação política e que podem imprimir um novo padrão de relações entre Estado e sociedade civil, já que viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se percebe, apesar do Projeto Una vislumbrar mecanismos de participação popular e a melhoria da qualidade de vida, não compreendeu os instrumentos urbanísticos necessários ao exercício da função social da cidade, que garante a permanência da ampla maioria da população de baixa renda na área urbanizada.

O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una apresentou-se tendo como função principal saldar uma antiga dívida social para com a população residente nas áreas consideradas de baixada. Entretanto, apesar do projeto ter melhorado e superado grande parte dos problemas de saneamento naquelas áreas, ainda parece indefinido quanto a uma política de urbanização e principalmente de habitação, pois as decisões acerca da política de reassentamento são deficitárias, mesmo com as preocupações em não prejudicar as camadas populares afetadas.

Em relação à participação popular no Projeto Una, durante o processo de investigação sobre a organização dos movimentos populares na bacia do Una, pode-se perceber que esses movimentos no processo de transformação urbana, embora com dificuldades e limites, conseguiram intervir no projeto e garantir, até mesmo, que esta política pública atinja os seus objetivos explícitos de beneficiar os moradores das baixadas.

Durante a implementação do Projeto de Macrodrenagem, vários movimentos populares se organizaram e pressionaram o Governo Estadual para abertura de novos canais de diálogo com a sociedade civil, além do Comitê Assessor, procurando garantir a ampliação do processo de participação e construção da cidadania plena.

Benevides (1994) argumenta que uma cidadania plena é uma cidadania ativa, que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos por abrir novos

espaços de participação política, onde se vê a possibilidade de se ampliar os direitos políticos para a participação direta do cidadão no processo das decisões de interesse público.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Projeto de Macrodrenagem, campo de interesses diversos, incorporou práticas sociais contraditórias, constituindo-se em espaço privilegiado de críticas e decisões políticas, além de propiciar uma nova dinâmica à participação popular, que procurava capacitar-se para desempenhar o controle efetivo da execução do Projeto.

Assim, as organizações populares passaram a atuar em um outro patamar, para além do campo reivindicatório imediatista, através da constituição do Conselho Gestor que objetiva atuar na formulação de estratégias e garantir o controle social na execução de políticas públicas no âmbito da bacia do Una.

Pode-se dizer que a criação desse novo mecanismo da participação popular representa um avanço com relação ao Comitê Assessor, uma vez que objetiva garantir os interesses das camadas populares nas esferas públicas de gestão da cidade, demonstrando a importância do conhecimento e das experiências acumuladas nas lutas reivindicatórias, que acarretaram na mudança de suas estratégias mobilizatórias, através da capacitação dos setores populares, levando-os a pensar a dimensão da cidade a partir de sua totalidade, percebendo os seus elementos constitutivos, onde emergem as contradições sociais.

Gohn (1990) ressalta que os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são instrumentos de representação da sociedade civil e política. Por lei, devem ser também um espaço de decisão e para que tenham eficácia e efetividade é necessário desenvolver algumas condições e articulações, tais como: têm que ser deliberativos; possibilitar condições de acesso e de exercício da participação; fiscalizar e avaliar as ações que são desenvolvidas, entre outros.

Ao se investigar as formas de organização dos movimentos populares na fase final do Projeto de Macrodrenagem, evidenciou-se que a criação do conselho gestor representa a possibilidade de uma nova cultura política voltada para o exercício da cidadania e da democracia, constituída de novas formas de poder, pois as organizações comunitárias nutrem muitas expectativas com relação ao mesmo, já que representa, também, a autonomia.

Entretanto, percebe-se que, nesse primeiro momento, o conselho gestor encontra-se tutelado ao Estado, pois, além de utilizar a infra-estrutura e estrutura física do Projeto Una para promover suas reuniões, conta com a “ajuda” dos técnicos para desenvolver projetos etc.

Dessa maneira, coloca-se como maior desafio a ser enfrentado para a consolidação do Conselho Gestor, o rompimento com as práticas clientelistas e paternalistas do Estado, a fim de manter sua independência em relação ao governo, não assumindo uma posição de subordinação e, sim, exercer, de forma eficaz, o controle social das ações governamentais, através de uma instância que seja deliberativa e não consultiva, pois estas criam uma pseudoparticipação popular, além de não propiciarem a criação de uma cultura democrática que possibilite a gestão da cidade, levando ao

fracasso de muitas iniciativas e dando abertura para governos que não fomentam e não defendem o processo participativo.

Referências

- ABELÉM, Auriléia Gomes. **Urbanização e remoção**: por que e para quem? 1989. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1989.
- BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e cidadania. **Polis**, n. 14, 1994.
- BORGES, Maria Vitória Paracampo. **Cidadania e direito de morar**: a prática de ocupação coletivas e o movimento de posseiros de “Jaderlândia” – Ananindeua-PA. 1992. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento).) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1992.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras, seu controle ou caos**: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992.
- CASTRO, Edna Maria Ramos; MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. Estado e poder local: dinâmica das transformações na Amazônia brasileira. **Pará Desenvolvimento: a face social dos grandes projetos**. Belém: UFPA, 1987. n. 20-21, p. 9-12, jul/dez.
- CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. **Movimentos sociais e construção do espaço urbano em Belém**: o bairro da Sacramenta. 1994. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1994.
- _____. **Políticas urbanas e movimentos sociais urbanos**. Belém: NAEA/UFPA, 1990.
- DE GRAZIA, Grazia. **Plano diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: Interface, 1990.
- _____. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.
- FÓRUM METROPOLITANO DE REFORMA URBANA. **I encontro popular sobre o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una**. Belém: FMRU, 1993.
- _____. **Manifesto**. Belém: FMRU, 1992.
- GOHN, M^a da Glória. **A força da periferia**: a luta das mulheres por creche em São Paulo. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.
- _____. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- _____. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**: a sociedade civil brasileira na era da globalização. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1998.
- _____. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social e Sociedade**. v. 9, n. 26. São Paulo, 1990.

JACOBI, Pedro. Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida: um registro necessário. **Revista Proposta**, 1996. ano 23, n. 67.

_____. **Cidade e meio ambiente**. São Paulo: Annablume Editora, 1999.

_____. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Revista Lua Nova**, v. 20, 1990.

_____. **Movimentos sociais e políticas públicas**: demandas por saneamento básico e saúde. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Orçamento participativo**: o caso de São Paulo (1989-1992), à luz das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. São Paulo: CEDEC, 1996. (mimeo)

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

MARQUES, Maria Amélia S. Pinto. **Planejamento e gestão urbana no município de Belém (1997-2000)**: práticas e representações sobre a política de saneamento ambiental a partir de experiências de intervenção na bacia do Tucunduba. 2001. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2001.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e participação**. São Paulo: Editora Marco Zero, 1990.

OLIVEIRA, Isabel C. E. de. **Estatuto da cidade**: para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PARÁ, Governo do Estado. **Estudo longitudinal de avaliação dos impactos socioeconômicos/Projeto Una**. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID/Leme Engenharia, 2 sem. 2000.

_____. **Estudo longitudinal de avaliação dos impactos socioeconômicos/Projeto Una**. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID/Leme Engenharia, 1 sem. 2001.

_____. **Estudo longitudinal de avaliação dos impactos socioeconômicos/Projeto Una**. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID/Leme Engenharia, 1 sem. 2004.

_____; BELÉM, Prefeitura Municipal de. **Projeto de saneamento para recuperação das baixadas do Una**. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID, [199-]

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Família e desafios na sociedade brasileira**: valores como um ângulo de análise. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Os desafios da metrópole**: reflexões sobre desenvolvimento para Belém. Belém: NAEA/UFPA, 2000.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970/1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Dário Azevedo dos. **Impactos socioambientais do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una**: um estudo sociológico. 1998. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1998.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. **Reforma Urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ, 1995.

SILVA, José Guilherme Carvalho da. Participação fragmentada: o caso do Projeto de Recuperação das Baixadas da Bacia do Una em Belém do Pará. In: LEROY, Jean-Pierre; SOARES, Maria Clara Couto (Org.). **Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios**. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998.

SOUSA, Norma Maria Bentes de. **Participação popular: reflexões sobre o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una – Belém/Pará**. 1998. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. (Coleção Paradidáticos).

UNA, Projeto. **Plano diretor de gestão da macrodrenagem do Una**. Belém: Projeto Una, 2003. (trabalho não publicado).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana**. Relatório do Projeto. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994 (mimeo).

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.