

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

METAMORFOSES NA GESTÃO DO ESPAÇO URBANO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A  
EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE MACRODRENAGEM DA BACIA DO UN

Roselene de Souza Portela (UFPA)

# **Metamorfoses na Gestão do Espaço Urbano e Participação Popular: a experiência do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una (Belém-Pa)**

## **Resumo**

Este artigo busca discutir a relevância e eficácia da participação popular nos processos de desenvolvimento urbano, bem como questões pertinentes ao planejamento e gestão do espaço urbano, relacionando tais aspectos à nova abordagem da questão do espaço que vem assumindo relevância crescente no contexto internacional. Trata-se da abordagem que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para o planejamento e gestão das políticas como elementos fundamentais para o estabelecimento de processos de desenvolvimento urbano sustentável. Por fim, o texto ilustra as possibilidades e limites de mudanças nos modelos de gestão a partir da experiência do 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.

## **1- Planejamento e gestão do espaço urbano no Brasil**

A lógica evidenciada nas cidades demonstra que sua função está organizada para a produção. De acordo com essa lógica, a cidade é um “locus” privilegiado dos processos necessários à reprodução do capital, estando o solo e demais elementos constitutivos do urbano marcados pelo sistema capitalista. Nesse sentido, o urbano pode ser compreendido como produto social historicamente determinado, refletindo o modo de produção vigente.

O espaço possui, no modo de produção, o mesmo status ontológico que o capital ou o trabalho, porque tanto as relações de posse quanto às de exteriorização material (a produção de espaço) estão unidas nas relações de propriedade que formam a essência do modo capitalista de produção. O espaço é apenas parte das forças e meios de produção, constitui também um produto dessas mesmas relações, tornando o design espacial diferente de qualquer outro fator social ou mercadoria, além da haver um espaço de consumo ou um espaço como área de impacto para o consumo coletivo, há também o consumo de espaço, ou o próprio espaço como objeto de consumo (LEFEBVRE, 1991, p. 64).

Em essência os agentes produtores do espaço urbano capitalista são proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, o Estado e segmentos de diferentes classes sociais, incluindo os grupos sociais excluídos. Estes agentes possuem uma ação complexa que deriva da dinâmica interna do capital, das necessidades de reprodução das relações sociais e dos conflitos de classes que dela emergem.

Santos (1991) afirma que o espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas.

O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento. [...] um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre estes especificamente, mas para as quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediado pelos objetos naturais e artificiais (SANTOS, 1991, p. 71).

Na constituição da configuração espacial, os diversos agentes mantêm relações que podem ser definidas como relações de poder que se reproduzem através das aspirações e necessidades de uma sociedade de classes, e que faz da sociedade urbana um campo de lutas onde os interesses se resolvem pelo jogo econômico e político das forças sociais.

Partindo desse pressuposto, verifica-se que a concentração tanto populacional quanto de atividades produtivas nas áreas centrais não é realizada de forma aleatória, mas como parte de um processo analítico construído pelos agentes produtores do espaço urbano a partir das necessidades mutáveis da reprodução econômica e social.

As áreas urbanas de todo mundo são consideradas locais privilegiados para geração de emprego, para a inovação e para ampliar as oportunidades econômicas. Os centros urbanos revelam enorme agilidade na construção de uma rede de relações no plano da economia, da política, da cultura, conectando zonas rurais, pequenas, médias e grandes cidades. No marco

destas transformações uma parcela significativa da população mundial passou a ter acesso a um nível de consumo e de riqueza sem precedentes (FERREIRA, 1997, p. 64).

Sendo assim, o planejamento urbano torna-se um fator crucial em termos sociais, físicos, econômicos e políticos. Estes aspectos devem ser analisados concomitantemente quando se deseja urbanizar uma área. Entretanto, o que ocorre, normalmente, é um tratamento secundário em relação ao aspecto social, quando não, este é visto como consequência dos demais, principalmente do econômico.

Para Maricato (1996), o Estado brasileiro investiu de forma desigual e diferenciada em equipamentos coletivos necessários à reprodução do capital e da força de trabalho, privilegiando nos seus investimentos a acumulação e gerando a exclusão de amplas parcelas da população do mercado de bens de consumo individual e de bens e serviços de consumo coletivo (creches, escolas, transporte, saúde, saneamento) e as necessidades suscitadas pelo modo de vida urbana, no tempo da informática e das telecomunicações, ampliam e aprofundam as desigualdades sociais originadas no processo de acumulação e reforçadas pela política urbana.

A política urbana é colocada em segundo plano face ao ideário da homogeneização modernizante, onde o Estado afasta-se de sua função tradicional de provedor de serviços básicos coletivos, deixando a atuação para as forças de mercado como solucionadoras da crise urbana. Contudo, esse afastamento gera um déficit urbano, tendo em vista que a não intervenção estatal provoca a precariedade das condições de trabalho e de vida urbana.

Para Cruz (1990, p. 04) é “somente na segunda metade da década de 1960 que pela primeira vez foi reconhecida a necessidade do governo central intervir diretamente nas cidades apesar de não haver uma proposta estruturada de política urbana nacional”.

Sendo assim, o governo instituiu, em 1964, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Naquele período, o Estado se vê pressionado a atender às carências geradas pelo processo produtivo e a continuar criando condições para a acumulação capitalista, visto que ambos fatores fazem parte dos investimentos para o processo de desenvolvimento econômico capitalista.

Segundo Souza (1990), de 1964 a 1974 a política do Estado Nacional brasileiro foi, sobretudo, uma política de resistência e opressão às camadas populares e se expressou através de prisões, suspensão dos direitos políticos, cassação de mandatos, controle político e repressivo das organizações populares e, sobretudo arrocho salarial. O Estado se afastou cada

vez mais das camadas populares pelas medidas arbitrárias que tomou ante a problemática urbana.

Na década de 1970, o planejamento assume uma forma centralizada, despolitizada e ditatorial, já que “os planos e projetos passam a ser bandeiras de justificativas de ações do Estado, no entanto, foram elaboradas sem a mediação representativa dos interesses populares e se dirigiam, sobretudo, as questões genéricas distanciando-se da problemática própria de cada contexto” (SOUZA, 1990, p.111).

No entanto, as condições objetivas de inchaço e periferização das cidades e da pauperização de suas populações favoreceram que as lideranças e organizações populares, formadas com propósitos religiosos, tornassem o único canal de expressão das reivindicações por melhores condições de vida.

Porém, mesmo nessa fase do regime autoritário, o governo se preocupava em passar no seu “discurso” uma imagem positiva para a população no tocante a participação das classes populares. Todavia, o conjunto de políticas implementadas deixa em evidência que a participação efetiva não acontecia na realidade. Como ressalta Gohn (1985, p. 98) “o Estado elabora através da política denominada planejamento participativo um discurso no qual todas as diferenças existentes entre os grupos de indivíduos na sociedade são eliminadas”.

Ao final da década de 1970, as práticas e as instituições de planejamento eram instrumentos de legitimação do regime político autoritário, que pretendia encarnar a imagem de um governo orientado apenas pelos princípios da racionalidade e da competência técnica.

O planejamento foi apresentado como um processo racional de tomada de decisões para buscar otimizar recursos, ou para melhorar a condição de vida à população; indicado também como um processo que visa a organização das estruturas físicas do espaço da cidade, representadas por usos e ocupações do solo e pelas infra-estruturas que lhe dão suporte, utilizando, para isso, vários instrumentos urbanísticos, como, por exemplo, o zoneamento.

Este tipo de paradigma de planejamento urbano teve (e ainda tem) papel relevante, pois foi um instrumento que fez parte das ações do aparelho estatal, o qual buscava nos diagnósticos a realidade em que se desejava intervir a fim de transformá-la em uma realidade futura desejável, segundo os padrões e normas dominantes.

Todavia, a implementação desse tipo de planejamento tornou-se problemática, pois não há uma preocupação em saber qual a representação que a população a ser atingida pelo planejamento tem de sua condição de vida, mas sim o que dela pensam os planejadores. A população geralmente é afastada desse processo, muitas vezes não é sequer escutada, quanto mais convidada a participar na escolha de alternativas ou de tomada de decisão. Ainda assim,

delinea-se e põe-se em prática planos de intervenção da realidade. Para contornar resistências são implementados esquemas de manipulação, onde as vantagens e benefícios dos planos, programas e projetos sociais são alardeados, tentando transformar os objetivos do planejamento em aspirações da comunidade, e a adoção de esquemas de repressão, ou a combinação de ambos.

Bandeira (1999) ressalta que a falta de participação da comunidade é uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos. A ausência de uma interação entre os segmentos da sociedade tende a fazer com que muitas das ações públicas sejam mal planejadas, tornando-se incapazes de alcançar totalmente os objetivos propostos. Além disso, quando tratada apenas como objeto, e não como um dos sujeitos do processo de gestão e implementação dessas ações, a comunidade tende a não se identificar com elas.

Como consequência dessa falta de envolvimento da comunidade, muitos programas e projetos governamentais concebidos e implantados de cima para baixo não sobrevivem às administrações responsáveis pelo seu lançamento. Acabam por ser substituídos por outros igualmente efêmeros, num ciclo patético que envolve grande desperdício de recursos e só contribui para aumentar o desperdício em relação à eficácia das ações do setor público (BANDEIRA,1999, p.12).

No I Plano Nacional de Desenvolvimento, do governo Médici (1971/1974), o planejamento era compreendido como um instrumento de racionalidade e eficiência. Esse plano foi colocado em prática visando contornar a problemática urbana e a expansão dos grandes centros urbanos. No entanto, o objetivo imediato do plano era a elevação da taxa do PIB, numa tentativa de combate a inflação, e dar continuidade à implementação da política desenvolvimentista do país.

Concretizou-se o processo de centralização política e tributária que tirou dos municípios a competência de saneamento básico. Criou-se, assim, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que definiu metas setoriais para todo país, bem como, instrumentos institucionais e financeiros para implantação de projetos pelas empresas estaduais de saneamento básico e pelo BNH.

Dentro de um contexto contraditório de crescimento econômico, definido de “milagre econômico”, e de aumento das tensões sociais geradas pela repressão e queda do padrão de vida da população que se implementou, no governo Geisel (1975/1978), o II PND. Este plano apontou a necessidade das políticas sociais terem “objetivo próprio” e não mais vinculados à política econômica. Explicitou-se que a distribuição de renda causa a pobreza absoluta, haja vista que, muitas famílias não possuem o mínimo admissível quanto à alimentação, saúde,

educação e habitação. No entanto, o Estado não estabelece prioridades setoriais de forma clara na condução das políticas sociais.

Souza (1990, p. 113) destaca que “em 1975, se criou o Programa de Centros Urbanos, cuja finalidade era promover a integração social nas cidades através do desenvolvimento de atividades comunitárias. Estimulou-se, em nível municipal, a criação de projetos locais de ação comunitária como meio do Estado se fazer presente junto às camadas populares”.

A estratégia geral do governo tinha como objetivo manter elevadas as taxas de crescimento econômico. Todavia, tornava-se mais difícil conjugar objetivos de crescimento econômico com o controle social de diversos segmentos sociais, haja vista que apesar de toda repressão aos chamados movimentos sociais e populares, aos poucos e timidamente, se organizavam e reivindicavam seus direitos garantidos através do discurso do próprio poder do Estado.

Já que paralelamente a industrialização acelerada, crescia o índice de desemprego e o agravamento da exclusão social, principalmente mediante a favelização da população, que se concentra nas periferias das cidades e utiliza esses espaços como alternativa de sobrevivência, porém as condições de moradia eram extremamente precárias.

O processo de pressão social pela redemocratização, que ganhou maior expressão na década de 1980 e que conheceu seu apogeu com campanha “diretas já”, proporcionou que o regime ditatorial chegasse a seu fim. Mudaram-se, assim, as regras do jogo e se instalou no país o governo da Nova República. Um novo regime que assumiu como bandeiras políticas a melhoria à qualidade de vida da população, através de ampliação dos serviços básicos; o estabelecimento de mecanismos de controle da valorização fundiária urbana; o fortalecimento da participação popular; impedir o agravamento das condições urbanas do país; reduzir desequilíbrios na rede urbana, através de investimentos públicos em cidades médias e pequenas; além de estabelecer políticas, diretrizes, programas e projetos que viessem operacionalizar uma política de urbanização para o país de acordo com as necessidades da população (BRASIL, Presidência 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).

A Constituição Federal de 1988 procurou institucionalizar a participação da sociedade civil organizada na gestão de políticas públicas, através de conselhos comunitários, nas áreas

de educação, saúde, assistência social, planejamento urbano, dentre outras. Isto se delineou como um fato marcante para os movimentos sociais, na medida em que serviu como termômetro para medir o nível de coesão, abrangência e articulação das referidas organizações visto constituir-se num momento ímpar de formulação de novas leis para o país.

Apesar da questão urbana não ter sido priorizada devidamente nas discussões parlamentares obteve-se avanços também em relação às constituições anteriores, uma vez que regulariza o Plano Diretor como um instrumento básico da política de desenvolvimento e de planejamento para viabilizar a Reforma Urbana para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Entretanto, a regulamentação dos mecanismos para a ordenação das cidades não mereceu destaque no texto constitucional, ficando para ser regularizado pelas leis orgânicas dos municípios e pelo próprio Plano Diretor de cada local.

Nessa perspectiva, emergiram modelos de planejamento e gestão, orientados pelo ideário da reforma urbana, enquanto reforma institucional e social, que se tornou referência ao alcance da cidadania.

Santos Jr. (1995) ressalta que o planejamento e a gestão da cidade, baseados na concepção de reforma urbana, pressupõe o exercício da cidadania apreendidas em dois significados: como direito de acesso aos bens que garantam condições de vida urbana digna, culturalmente dinâmica e condizente com os valores éticos humanitários; mas também como direito dos cidadãos à informação e à participação política na condução dos destinos da cidade.

A mudança nas relações sociais que se instaurou naquela fase teve como um dos principais fundamentos a reflexão sobre a função social, dentro da perspectiva do processo de gestão nos projetos de saneamento.

A redefinição do papel do Estado que se dispõe a pactuar com os diversos atores sociais, contrariando os modelos de planejamento e gestão tecnocráticos, também revela uma mudança nas concepções de cidade e de urbano.

De fato, em diversos municípios, a intervenção do Estado junto às organizações populares se dirigiu no sentido de criar novas formas de relação entre o Estado e sociedade civil ao nível da gestão urbana, compreendendo as políticas públicas como elementos de construção e instrumentalização da cidadania na ação concreta dos atores sociais envolvidos.

## **2- Possibilidades e limites para adoção de novos paradigmas: o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una**

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 residente, 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 baixadas 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 Macrodrenagem. 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, têm resultado no aumento das taxas e impostos e na ação desenfreada da especulação imobiliária, conseqüentemente, na expulsão das camadas populares originária 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 baixadas, e é nesse contexto que se insere a história de luta pelo direito de morar na Bacia do Una.

A Bacia do Una 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 habitantes, com base nos dados do IBGE (PARÁ, 2004). Compreende uma porção de terras que se 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 Benguí. 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/alagáveis 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.

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 as 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 Belém (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 sócio-econômico 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 a vislumbrar na sua concepção técnica e nos objetivos, três principais vertentes: o saneamento básico, a renovação urbana e a promoção sócio-econômica 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 de 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 adicionais. 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.

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 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 aos 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”.

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 a tona à 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 à 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 excluídas 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 da 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 e 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.

No início do ano 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).

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 a 1ª Conferência da Bacia do Una, 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 1ª Conferência da Bacia do Una, no período de 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).

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 Una, a qual demonstra que 62% das organizações comunitárias participaram de todo o processo de constituição do Conselho Gestor e 38% não participaram. Dessas 38 organizações, 32% não participaram dos encontros preparatórios; 26% não participam 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 por somente membros da Sociedade Civil, em número total de 24 membros, sendo 16 titulares e 8 suplentes, eleitos 03 membros por cada 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 a PMB e a 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 parte 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.

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 sócio-ambiental, 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 CONBEG-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 04% 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 06% não souberam informar. Nota-se que, apesar de pouco tempo de existência do Conselho, existe uma maioria que se sentem representadas 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 COGEB-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% das respostas positiva, apenas 04% 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 sugestões de solução.

No que diz respeito à participação dos moradores, 48% das organizações comunitárias consideram boa; 31% avaliam regular; 15% excelente; e 06% péssima.

Para as organizações, as razões que desmotiva a participação dos moradores são 33% falta de interesse por problemas da comunidade; 28% decorrerem das divergências entre os moradores e técnicos do Projeto; 15% são as próprias lideranças; 09% 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 pública e na tomada de decisões.

### **3- 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 baixadas. 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.

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.

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 se encontra 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 que 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 bibliográficas**

ABELÉM, Auriléa G. Urbanização e remoção: por que e para quem?. Belém: CFCH/NAEA/UFPA, 1989.

BANDEIRA, P. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. Brasília: Edições IPEA, Texto para discussão 630, 1999.

BORGES, M<sup>a</sup> Vitória P. Cidadania e direito de morar: a prática de ocupação coletivas e o movimento de posseiros de “Jaderlândia” – Ananindeua-Pa. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 1992.

COSTA, F. L. & BLOCH, R. A. Capacitação em gestão social: a experiência dos fóruns de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS) no Rio de Janeiro. Buenos Aires: Anais do VI Congresso Internacional do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD, 2001.

CRUZ, S. H. R. Políticas urbanas e movimentos sociais urbanos. Belém: CFCH/NAEA/UFPA, 1990.

FERREIRA, Leila da C. Sustentabilidade e democracia no poder local. In: Ambiente e Sociedade – Ano I, n<sup>o</sup> 1, 1997.

GOHN, M<sup>a</sup> da G. A força da periferia – A luta das mulheres por creche em São Paulo. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

\_\_\_\_\_. Conselhos populares e participação popular. In: Serviço Social e Sociedade. Vol. IX, n<sup>o</sup> 26. São Paulo, 1990.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais e luta pela moradia. São Paulo: Loyola, 1991.

\_\_\_\_\_. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

JACOBI, Pedro. Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida: um registro necessário. In: Revista Proposta, 1996. Ano 23, n<sup>o</sup> 67.

\_\_\_\_\_. Cidade e meio ambiente. São Paulo: Annablume Editora, 1999.

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

MARICATO, Ermínia. Política habitacional no regime militar – Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1996.

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

PARÁ, Governo do Estado. Estudo Longitudinal de Avaliação dos Impactos Sócio-Econômicos/Projeto Una. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID/Leme Engenharia, 2º semestre de 2000.

\_\_\_\_\_. Estudo Longitudinal de Avaliação dos Impactos Sócio-Econômicos/Projeto Una. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID/Leme Engenharia, 1º semestre de 2004.

\_\_\_\_\_; BELÉM, Prefeitura Municipal de. Projeto de Saneamento para Recuperação das Baixadas do Una. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID, s/d.

RODRIGUES, E. B. Os desafios da metrópole: reflexões sobre desenvolvimento para Belém. Belém: NAEA/UFPA, 2000.

SANTOS, D. A. dos. Impactos sócio-ambientais do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una: um estudo sociológico. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 1998.

SANTOS, M. Metamorfose do espaço habitado. São Paulo: HUCITEC, 1991.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ, 1995.

SILVA, José G. C. 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 (orgs.). Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998.

SOUSA, N. M<sup>a</sup> B. de. Participação Popular: reflexões sobre o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una – Belém/Pará. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1998.

SOUZA, M<sup>a</sup> Luiza de. Desenvolvimento de Comunidade e Participação. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1990.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair C. Produção do Espaço e Uso do Solo Urbano em Belém. Belém: NAEA/UFPA, 1997.