



## ESTADO *VERSUS* MOVIMENTOS SOCIAIS: a luta pela reforma urbana em Belém-PA

Roselene de Souza Portela<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho propõe a reflexão em torno das dimensões da gestão pública e da participação popular, 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 políticas públicas, bem como a compreensão que os diversos sujeitos sociais envolvidos no referido projeto têm sobre essa participação.

**Palavras-chave:** Participação popular, gestão pública, Bacia do Uma.

**Abstract:** In this work proposes a reflection about the dimensions of public management and popular participation, based on the experience of management developed in the “Macrodrenagem da Bacia do Una” Project (Belém-PA). This fact allows to establish elements of analysis on the role that popular participation plays in the process of planning and management of public policies and the understanding that the various social subjects involved in this project have on this participation.

**Key words:** Popular participation, public management, Una basin.

---

<sup>1</sup> Doutoranda. Universidade Federal do Pará. E-mail: roseleneportela@yahoo.com.br



## 1. INTRODUÇÃO

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 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).

Para Santos Jr. (1995), no processo transitório do regime político brasileiro, a organização de amplos setores sociais, através de um permanente processo de mobilização coletiva, 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.

Nesse sentido, Castells (2006) ressalta que a construção de identidade dos atores sociais é um processo de construção de sentido a partir de um atributo cultural, político, social, ou de um conjunto coerente de atributos, que têm prioridade sobre todas as outras fontes. Assim, um mesmo indivíduo ou o mesmo ator coletivo pode ter várias identidades.

Dessa forma, considera-se que a identidade de cada um de nós pode ser eventualmente segmentada em frações relevantes, por exemplo, a identidade étnica, nacional, regional, de classe, profissional ou familiar, mas também é proveniente dos grupos de sociabilidade em que se encontra inserido, do bairro que se habita, ou da comunidade de interesses a que se encontra associado.



Sendo assim, a seguir, apresentar-se-á uma discussão sobre a relação entre movimentos sociais urbanos e Estado, dando ênfase a construção de uma identidade política por parte desses movimentos, o que contribuirá na compreensão da nova abordagem que vem se tornando dominante no contexto internacional, a qual enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para o planejamento e gestão de políticas públicas.

## **2. A LUTA PELA REFORMA URBANA: O CASO DO PROJETO DE MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA (BELÉM-PA)**

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 Popular<sup>2</sup> da Reforma Urbana. As discussões, elaboração e defesa dessa Emenda Popular 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; 2- Gestão Democrática da Cidade; e 3- Função Social da Cidade e da Propriedade.

Esses novos princípios, diferente 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

---

<sup>2</sup> Esta Emenda Popular contou com cerca de 200.000 assinaturas e contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana no interior da Constituição.



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).

A reflexão sobre essa problemática nos remete a um desafio de compreender as ambigüidades, conflitos e especificidades da relação entre Estado e classes populares<sup>3</sup>, a partir das contradições do capitalismo monopolista avançado que desloca o centro do conflito de classes do ambiente das relações industriais para o cenário do espaço urbano.

Desse modo, o urbano pode ser compreendido como produto social historicamente determinado, refletindo o modo de produção vigente. A distinção possível de ser feita entre a cidade e o urbano resume-se em que a primeira refere-se ao particular, ao concreto, ao interno, e o segundo corresponde ao geral, ao abstrato, ao externo, ou seja, às técnicas, aos valores sociais e interesses econômicos, à organização e ao controle social da vida coletiva (SANTOS, 1991).

Castells (1983) situa a emergência dos Movimentos Sociais Urbanos<sup>4</sup> a partir das “contradições urbanas”, geradas pelo desenvolvimento do capitalismo frente às novas e crescentes necessidades postas à reprodução da força de trabalho. Estes movimentos são compreendidos como um sistema de práticas sociais contraditórias que colocam em questão a ordem estabelecida, a partir de contradições específicas da problemática urbana. Esta problemática urbana concorre para a criação de um processo de politização do cotidiano, tendo em vista a ação contraditória do Estado.

Segundo Jacobi (1996), a concepção pautada na polarização da relação Estado *versus* Movimentos Sociais Urbanos tende a negar um dado cada vez mais presente na dinâmica das sociedades capitalistas, ou seja, o de que o Estado, se bem age para assegurar a reprodução do capital, também se concretiza em domínios de ação

---

<sup>3</sup> Neste trabalho, as classes populares são compreendidas, conforme a visão de Doimo (1986, p. 22): “as classes populares, do ponto de vista dos movimentos sociais, significam os dominados, os oprimidos e os explorados. Assim, as expressões classes populares e movimento popular devem ser entendidas como categorias próprias de determinados sujeitos políticos e movimentos sociais”.

<sup>4</sup> Neste trabalho, o termo MSU se refere às organizações populares, imprimidas no chamado movimento popular urbano.



funcionalmente vinculados à reprodução da força de trabalho, esfera vinculada à ação dos movimentos sociais.

As contradições entre classes sociais são fundamentais para a compreensão da ação estatal no urbano através da implementação de políticas públicas, pois expressam a correlação de forças entre os diversos segmentos sociais e os seus diferentes interesses.

Sendo assim, 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.

A participação popular na gestão de políticas públicas 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.

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.

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 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.

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.

Segundo J. 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”, na qual 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.

Assim, 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.

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.

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.

O Conselho Gestor da Bacia do Una (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.

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.

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.

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, na qual 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.

### **3. À GUIA DE CONCLUSÃO**

Neste trabalho, não se pretende indicar conclusões fechadas sobre a questão da participação popular nos processos de planejamento e gestão do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, mas de assinalar alguns pontos que possam servir para reflexões acerca do tema.

Partindo do estudo analítico efetivado, evidencia-se a importância que a participação popular teve e, ainda tem, na sociedade. A participação dos movimentos populares é fundamental porque, na correlação de forças políticas existentes, expressam os interesses das camadas populares que lutam pela garantia de seus direitos e pela democratização do acesso aos bens e serviços públicos, possibilitando a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites locais, bem como a definição de prioridades e elaboração de estratégias no intuito de garantir a participação efetiva da sociedade na gestão democrática da cidade.

Sendo assim, a experiência da participação popular no Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una demonstrou que os movimentos populares, articulados na luta pela conquista do “direito à cidade”, conseguiram intervir no processo de planejamento e gestão do mesmo. Apesar das dificuldades e limites encontrados, imprimiram algumas de suas reivindicações como prioridades dentro da política urbana da cidade, o que enfatiza a importância da participação popular para o desenvolvimento do referido Projeto, que, norteada pelo ideário da reforma urbana, é um processo em permanente construção que estabelece novas formas de relação entre o poder público e a sociedade civil, visando a uma nova cultura política, assim como à garantia de seu direito à cidade.



## Referências

- ABELÉM, A. G. **Urbanização e remoção: por que e para quem?**. Belém: CFCH/NAEA/UFPA, 1989.
- BORGES, M<sup>a</sup> V. P. **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.
- CASTELLS, M. A **Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. O Poder da Identidade. In: CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**. Vol. 2. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- CRUZ, S. H. R. **Políticas urbanas e movimentos sociais urbanos**. Belém: CFCH/NAEA/UFPA, 1990.
- DE GRAZIA, G. 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.
- DOIMO, A. M<sup>a</sup> et al. Os novos movimentos sociais: teoria e prática. In: **Ciências Sociais Hoje**. ANPOCS, 1986.
- GOHN, M<sup>a</sup> da G. **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, P. Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida: um registro necessário. In: **Revista Proposta**, 1996. Ano 23, nº 67.
- RIBEIRO, A. C. T. **Família e desafios na sociedade brasileira: valores como um ângulo de análise**. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- 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, J. 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 (Org.). **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.