



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SIMONE SANTOS DA SILVA

O DISCURSO E A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROJETO
“SANEAR ANANINDEUA”

BELÉM

2012

SIMONE SANTOS DA SILVA

O DISCURSO E A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROJETO
“SANEAR ANANINDEUA”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Olinda Rodrigues da Silva.

BELÉM
2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Santos da Silva, Simone Santos da Silva, 1984 - O discurso e a prática da participação social no projeto "Sanear Ananindeua" / Simone Santos da Silva. - 2012.

Orientadora: Olinda Rodrigues da Silva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Belém, 2012.

1. Participação social. 2. Governança corporativa – Ananindeua (PA). 3. Projeto Sanear Ananindeua. I. Título.

CDD 23. ed. 302.14

SIMONE SANTOS DA SILVA

O DISCURSO E A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROJETO
“SANEAR ANANINDEUA”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Banca Examinadora:

Orientadora: _____
Prof^a. Dr^a. Olinda Rodrigues da Silva (orientadora)

Membro: _____
Prof^a. Dr^a. Edelweiss Falcão de Oliveira - UFPE

Membro: _____
Prof^a. Dr^a. Maria Elvira Rocha Sá - UFPA

Belém, ____/____/____

Aos meus pais, Sérgio e Socorro, que sempre me incentivaram na busca da realização dos meus objetivos e ao meu esposo Rivaldo, companheiro e amigo em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me proporcionou a vida e me deu força nas horas mais difíceis. Obrigada por mais essa conquista, pois sei que sem Ti, nada seria possível;

Aos meus pais Sérgio e Socorro, que sempre me incentivaram a lutar por meus objetivos. Vocês são tudo em minha vida;

Aos meus irmãos Jefferson, Serginho e Wallace pelo apoio incondicional;

Ao meu esposo Rivaldo que me acompanhou em todas as entrevistas realizadas no setor Jaderlândia, sempre me dando força e incentivo. Obrigada principalmente, por vivenciar comigo os momentos mais complicados da construção deste trabalho;

Aos amigos da turma de mestrado, em especial a Alessandra Amâncio, Gisele Cancelli e Jacqueline Klein.

As amigas Daniela Andrade e Marcella Miranda, que durante todo o processo de construção deste trabalho, compartilharam muitos momentos de alegria, mas também de dificuldades, angústias e medo. Sou eternamente grata a vocês por tudo que vivenciamos nesses dois anos de jornada acadêmica.

A Universidade Federal do Pará pelo apoio institucional, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), sempre apoiando da melhor forma seus discentes.

Aos amigos do Grupo de Estudos e Pesquisas Gestão, Planejamento e Democratização das Políticas Públicas na Amazônia (GESPLAM), Alan Saraiva, Larissa Marinho e Iraneide Rocha. Obrigada pela troca de conhecimentos;

A banca de qualificação, em nome das Professoras Fátima Cabral e Maria Elvira Sá que em muito contribuíram para o desenvolvimento da dissertação, e também a Prof^a. Edelweiss Falcão pela contribuição nesta fase final da dissertação;

A minha orientadora e amiga, Prof^a. Olinda Rodrigues pelo compromisso, responsabilidade e paciência com que conduziu a orientação deste trabalho;

A CAPES pelo apoio financeiro através da bolsa de mestrado;

As Assistentes Sociais e aos moradores e lideranças comunitárias das áreas Jaderlândia e Maguariaçú no Município de Ananindeua, que me concederam entrevista e colaboraram para a construção deste trabalho.

“O elemento popular “sente”, mas nem sempre compreende ou sabe; o elemento intelectual “sabe”, mas nem sempre compreende e muito menos “sente”. (...) O erro do intelectual consiste em acreditar que se possa “saber” sem compreender e, principalmente, sem sentir e estar apaixonado”.

Antonio Gramsci

RESUMO

Este trabalho aborda o tema da participação social em projetos urbanísticos, pois entende-se que é através da participação da sociedade civil na elaboração das políticas urbanas que se alcançará a efetiva gestão democrática das cidades. Diante disso, este trabalho realiza um estudo sobre a participação social dos moradores das áreas Jaderlândia e Maguariáçu no Projeto “Sanear Ananindeua”, objetivando identificar em que medida a participação social está sendo contemplada no referido projeto e se a Caixa Econômica Federal (CAIXA) como operadora desse projeto fomenta de fato uma participação que esteja em consonância com o modelo de gestão democrática das cidades, sendo que o recorte temporal da pesquisa foi do ano de 2006 ao ano de 2010. A participação social é o tema central desse estudo devido o projeto em foco estar recebendo recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e porque atualmente a participação social em projetos urbanísticos é uma exigência do Ministério das Cidades (MCIDADES). Para atingir os objetivos propostos priorizou-se a pesquisa qualitativa, bem como as modalidades de pesquisa: bibliográfica, documental e de campo. Como resultado identificou-se que a gestão municipal de Ananindeua está distante de ser caracterizada como uma gestão democrática, na medida em que não garante uma participação real dos beneficiários no projeto, mas apenas uma participação simbólica, onde os usuários têm influência mínima nas decisões e nas operações do projeto, no entanto são mantidos na ilusão de que exercem o poder.

Palavras-chave: Participação Social, Gestão Democrática, Projeto “Sanear Ananindeua”.

ABSTRACT

This study is about social participation in town planning projects because it is understood that is through the civil society participation in politics town preparation that will achieve an effective democratic management of cities. At this, this work accomplishes a study about the social participation of Jaderlândia and Maguariaçú residents in “Sanear Ananindeua” Project, and it has as an objective to identify in what extent the social participation is being contemplated in this project and if Caixa Econômica Federal (CAIXA) , as operator of this project, foment a participation that is in consonance with the democratic management of cities model, the time of this study is from 2006 until 2010. The social participation is the central theme of this study because the project is receiving resources of Acceleration of Increase Program (A.I.P.) and because currently the social participation in town planning projects is an exigency of Cities Ministry. To reach its objectives, this study prioritized the qualitative research, as well as bibliographic, documental and field research. As a result, it was identified that the municipal management of Ananindeua is far of be a democratic management, for does not guarantee a real participation for the project’s beneficiaries, but just a symbolic participation where users has the smaller influence in project decisions and operations, despite this, they have the illusion of having a power with them.

Key-words: Social Participation; Democratic Management; “Sanear Ananindeua” Project.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Estação de trem da extinta estrada de ferro Belém-Bragança.....	74
Figura 2 - Mapa da RMB com a divisão dos municípios.....	76
Figura 3 e 4 - Condições de Habitação na área Jaderlândia.....	81
Figura 5 e 6 - Condições de Habitação na área Maguariaçú.....	82
Figura 7 - Mapa de Localização dos Setores de Intervenção do Projeto “Sanear Ananindeua”.....	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor em R\$ bilhões investido por região em infraestrutura no Brasil.....	83
Tabela 2 - Valor em R\$ Milhões do investimento no bloco de infraestrutura no Pará.... ..	84

LISTA DE SIGLAS

ALEPA - Assembleia Legislativa do Estado do Pará
ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano
BASA - Banco da Amazônia S.A
CAIXA - Caixa Econômica Federal
CAO - Comissão de acompanhamento de obras
CBB - Comissão de Bairros de Belém
CEBs - Comunidades Eclesiais de Base
COHAB - Companhia de Habitação do Estado do Pará
CONCIDADES - Conselho Nacional das Cidades
CONTÉCNICA - Contécnica Consultoria Técnica
COTS - Caderno de Orientação Técnico Social
DC - Desenvolvimento de Comunidade
DELTA - Empresa Delta Construções S/A
EIT – Empresa Industrial Técnica S/A
FAMERJ -Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNA -Federação Nacional dos Arquitetos
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
GAP'S - Grupo de Apoio ao Projeto Sanear
GESPLAM - Grupo de Estudos e Pesquisas Gestão Planejamento e Democratização das Políticas Públicas na Amazônia
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA - Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCIDADES - Ministério das Cidades
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OIDC - Observatório Internacional do Direito à Cidade
ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PARU - Programa de Apoio à Reforma Urbana

PMA - Prefeitura Municipal de Ananindeua

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PPC - Programa de Participação Comunitária

PPGSS - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

PTTS - Projeto de Trabalho Técnico Social

RMB - Região Metropolitana de Belém

SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SESAN - Secretaria de Saneamento e Infraestrutura do Município de Ananindeua

SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

TTS - Trabalho Técnico Social

UFPA - Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 ESTADO CAPITALISTA.....	21
2.1 GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO: IMPACTOS NO BRASIL.....	25
2.1.1 A Reforma do Estado Brasileiro.....	32
3 O DEBATE SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES: ENFOQUE NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	37
3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A LUTA PELA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E A REFORMA URBANA.....	38
3.2 REFORMA URBANA: CAMINHO PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA.....	49
3.2.1 O Estatuto da Cidade.....	52
3.2.2 O Ministério das Cidades.....	55
3.3 NOTAS TEÓRICAS SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	57
3.4 O SERVIÇO SOCIAL E SUA APROXIMAÇÃO COM A TEMÁTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	66
3.4.1 Serviço Social e Participação Social em projetos urbanísticos.....	71
4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROJETO DE URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO: “SANEAR ANANINDEUA”.....	73
4.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM ANANINDEUA: REFLEXO DA URBANIZAÇÃO ACELERADA DE BELÉM.....	73
4.1.1 O Histórico das áreas Jaderlândia e Maguariaçú.....	79
4.2 O PROJETO “SANEAR ANANINDEUA”.....	83
4.2.1 Participação Social no Projeto “Sanear Ananindeua”	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
BIBLIOGRAFIA.....	110
APÊNDICES.....	116

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado de uma trajetória acadêmica iniciada no primeiro semestre dos anos de 2008, no Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU), cujo objetivo consiste em articular ensino, pesquisa e extensão e está vinculado a Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA). O programa desenvolve suas atividades desde 1992, com a finalidade de estabelecer a defesa do direito à cidade.

Neste período de participação no PARU a possibilidade de acompanhar reuniões realizadas com movimentos sociais e com entidades de base comunitária, foi extremamente positiva, pois primeiro, possibilitou experienciar as dinâmicas de trabalho, de organização e de gestão das Entidades, cujo foco de discussão consistia em reflexões sobre democracia, desenvolvimento urbano, participação popular e outras questões ligadas à temática urbana. E, segundo, porque diante do acompanhamento e participação desses espaços de discussões houve o interesse em realizar um estudo sobre as ações desenvolvidas com e junto à comunidade Riacho Doce localizada no Município de Ananindeua, com o objetivo de demonstrar a importância do debate sobre participação popular com as comunidades de periferia.

Diante da participação dessa primeira fase de atividades no Programa, obteve-se como primeiro resultado a produção de uma Monografia de Conclusão de Curso entregue nos anos de 2009 cujo estudo versou sobre a temática da participação popular, analisando a participação comunitária dos moradores da comunidade Riacho Doce no processo de elaboração e execução do Projeto “Sanear Ananindeua”, e teve como título: “Discutindo Participação Popular: a inserção da comunidade Riacho Doce no Projeto Sanear Ananindeua”.

Passada essa primeira fase de construção de Trabalho de Conclusão de Curso, houve a possibilidade de dar prosseguimento ao estudo investigativo nesta área temática, conforme objetivo inicial. Isso foi possível em 2010, graças à inserção no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal do Pará, particularmente no Grupo de Estudos e Pesquisas Gestão, Planejamento e Democratização das Políticas Públicas na Amazônia (GESPLAM), oportunidade concebida como forma de dar continuidade à pesquisa a partir de uma problemática mais aprofundada. Se a Monografia de Conclusão de Curso

concentrou, de um lado, o estudo em uma comunidade do setor Maguariaçú, de outro lado, na Dissertação de Mestrado o estudo teve como lócus de pesquisa as áreas Jaderlândia e Maguariaçú, tidas como objeto de intervenção do Projeto “Sanear Ananindeua”. Diante do exposto, a presente dissertação é intitulada: “O Discurso e a Prática da Participação Social no Projeto Sanear Ananindeua”.

Para a construção deste trabalho, definiu-se por objetivo geral realizar estudo acerca da concepção de participação social apresentada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) ao Programa de Participação Comunitária (PPC) do Projeto “Sanear Ananindeua”, com enfoque em verificar em que debate essa concepção está articulada. Tal objetivo geral se desdobrou em três objetivos específicos, assim definidos: 1) Identificar a concepção de participação social apresentada pela CAIXA ao PPC do Projeto “Sanear Ananindeua”; 2) Verificar por que há uma exigência, por parte da CAIXA, de participação social dos usuários envolvidos no Projeto “Sanear Ananindeua”; 3) Verificar se tal exigência, de participação social por parte da CAIXA, está articulada ao debate sobre o exercício da gestão democrática.

Para realização da pesquisa duas hipóteses de trabalho foram traçadas, a primeira foi a de que a concepção de participação social e sua exigência por parte da CAIXA no PPC do Projeto “Sanear Ananindeua” é de natureza neoliberal e por isso objetiva, apenas legitimar-se frente à população beneficiária dessas intervenções urbanísticas; e a segunda foi a de que a exigência de participação social por parte da CAIXA no PPC do Projeto “Sanear Ananindeua” não está articulada ao debate sobre o exercício da gestão democrática, mas sim ao caráter numérico, técnico e formal.

Para a execução de uma pesquisa faz-se de suma importância a utilização de um método de abordagem. Segundo Rodrigues (2006, p. 137) os métodos de abordagem estão relacionados à questão da concepção de mundo normatizada e orientada para a condução da pesquisa científica. Diante disso, esta pesquisa se utiliza do método de abordagem dialético, pois possibilita a realização de uma análise subsidiada por uma visão crítica acerca do tema abordado. Além disso, para Rodrigues (2006, p. 141) este método procura contestar uma realidade posta, enfatizando as suas contradições, uma vez que é eleito o método de investigação das contradições da realidade, tidas como forças propulsoras do desenvolvimento da natureza.

Quanto aos métodos de procedimento, estes são importantes por conduzirem às etapas mais concretas da investigação científica com objetivo mais restrito em termos de explicação geral dos fenômenos e abordagem menos abstrata. (LAKATOS & MARCONI, 1991, p. 106). Assim, como método de procedimento nesta pesquisa foi escolhido o histórico, pois este conduziu à investigação a partir do estudo dos acontecimentos, dos processos e das instituições do passado, procurando explicar sua influência na vida social contemporânea (RODRIGUES, 2006, p. 107). Partindo do princípio de que as atuais formas de vida social, as instituições e os costumes têm origem no passado, foi necessário pesquisar suas raízes para compreender sua natureza e função. Graças a isso houve maior facilidade na análise e compreensão do objeto de pesquisa desde a gênese ao seu desenvolvimento com as sucessivas alterações que ocorreram. (LAKATOS & MARCONI, 1991, p. 107).

De modo geral, para a realização do trabalho optou-se por uma pesquisa explicativa, por possuir caráter de continuidade, ou seja, que visa aprofundar um estudo. Conforme Rodrigues (2006, p. 91) o objetivo principal desse tipo de pesquisa é identificar os principais fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos, procurando explicar a razão, o porquê das coisas, e as causas. Para Gil (1999, p. 45) nas Ciências Sociais esta pesquisa recorre, sobretudo, ao método observacional, já que nem sempre é possível realizá-la de maneira rigidamente explicativa. Além disso, este trabalho optou pela realização de uma pesquisa a partir de uma abordagem qualitativa com um caráter exploratório e, para dar conta dos objetivos propostos foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais e de campo.

A pesquisa bibliográfica para este estudo foi realizada por meio de consultas em livros, artigos, monografias, dissertações e teses com o objetivo de aprofundar o conhecimento das categorias de análises priorizadas nesta produção, tais como: participação social e gestão democrática e participativa. Conforme, Neto (2008, p.52/53) essa forma de investigar além de ser indispensável para a pesquisa básica, nos permite articular conceitos e sistematizar a produção de uma determinada área de conhecimento. Ela visa criar novas questões num processo de incorporação e superação daquilo que já se encontra produzido.

A pesquisa documental foi realizada a partir da análise dos seguintes documentos: Caderno de Orientação Técnico Social (COTS) da Caixa Econômica

Federal; Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa de Participação Comunitária (PPC) do Projeto “Sanear Ananindeua”. Assim como, por meio de pesquisas na internet, pois assim foi possível o acesso a documentos como: mapas, leis, projetos, reportagens de jornais, revistas, panfletos, fotografias, vídeos e relatórios técnicos que deram subsídios à investigação da pesquisa.

Conforme, May (2004, p. 213) os documentos, de modo geral, são necessários e importantes para toda pesquisa, uma vez que não apenas refletem como também constroem a realidade social e as versões dos eventos. Essa etapa foi de suma importância, pois possibilitou a análise dos documentos juntamente com os dados observacionais da pesquisa de campo, ou seja, foi possível fazer o que May (2004, p.205) aponta sobre a pesquisa social ao dizer que a pesquisa documental permite fazer comparações entre as interpretações dos eventos feitas pelo observador e aquelas registradas nos documentos relacionados ao mesmo.

A pesquisa de campo teve como *lócus* as comunidades Jaderlândia e Maguariaçú, assim como a Secretaria de Saneamento e Infraestrutura do município de Ananindeua (SESAN) e a Empresa Contécnica Consultoria Técnica (CONTÉCNICA). Sendo que o recorte temporal da pesquisa foi do ano de 2006, ano em que o PPC foi elaborado, ao ano de 2010, ano em que foi estabelecido o prazo para finalização do Projeto “Sanear Ananindeua”. Para Neto (2008, p. 51) o trabalho de campo se apresenta como uma possibilidade de se conseguir não só uma aproximação com aquilo que se deseja conhecer e estudar, mas também de criar um conhecimento, partindo da realidade presente no campo.

Quanto às técnicas de coleta de dados, foi utilizada a técnica da entrevista semi-estruturada. A entrevista, segundo Gil (1999) possibilita o acesso aos mais diversos aspectos da vida social, permite a obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano. Além disso, Neto (2008, p. 57) explica que é através da entrevista que o pesquisador busca obter informes contidos nas falas dos sujeitos sociais. Ela não significa uma conversa pretenciosa e neutra, mas sim, se inscreve como meio de coleta dos fatos relatados pelos autores, enquanto sujeitos objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada.

Assim, para a formulação deste trabalho, foram realizadas dez entrevistas com lideranças comunitárias da área Maguariaçú, cinco entrevistas com lideranças da área Jaderlândia e duas entrevistas com Assistentes Sociais componentes da equipe de técnicos sociais do Projeto “Sanear Ananindeua”.

As entrevistas do setor Maguariaçú foram realizadas nos anos de 2009 para a construção da monografia de conclusão de curso “Discutindo Participação Popular: a inserção da comunidade Riacho Doce no projeto Sanear Ananindeua”. Apesar das várias tentativas, não foi possível a realização de entrevistas com outros líderes do setor Maguariaçú no período de construção da dissertação do Mestrado, pois a área é de difícil acesso e muito violenta. Foi realizado o contato com uma das lideranças do setor com o objetivo de que ela pudesse adentrar na área com a pesquisadora e repassar o contato de outras lideranças, porém após conversa informal com a mesma foi possível identificar que ela faz parte da base do governo municipal e dessa forma não quis se comprometer em dar entrevista e nem em repassar outros contatos. Ainda assim, informou que o projeto tem passado por diversas irregularidades e que a participação social não tem sido garantida, mas explicou que não pode falar isso declaradamente, pois corre o risco de sofrer retaliações, já que possui pessoas da família com emprego temporário na Prefeitura Municipal de Ananindeua (PMA).

Já no setor Jaderlândia¹ após contato e entrevista com uma liderança foi possível realizar outras quatro entrevistas e adentrar na área, inclusive no canteiro de obras do Conjunto Habitacional que estava sendo construído para o remanejamento das famílias. É importante ressaltar que a sexta liderança da área que seria entrevistada marcou dia, horário e local para entrevista, mas posteriormente realizou contato telefônico desmarcando o combinado, porém informou por telefone que o projeto não tem garantido a participação dos moradores e que inclusive tem conhecimento da ocorrência do desvio de verbas desse projeto para a realização de campanha eleitoral, mas explicou que não poderia realizar a entrevista e explicitar tais informações por que será candidato a vereador do município nas próximas eleições e não poderá se indispor com a base do governo.

Em relação às entrevistas com técnicos sociais, a Assistente Social da Secretaria de Saneamento e Infraestrutura de Ananindeua (SESAN) permitiu sua

¹ Entrevistas realizadas em julho e agosto de 2011.

realização em agosto de 2011, com o acesso ao Programa de Participação Comunitária (PPC) do Projeto “Sanear Ananindeua”, entretanto não disponibilizou os mapas das áreas de intervenção física do projeto.

Com a Assistente Social da empresa CONTÉCNICA foi realizado contato pessoalmente com a mesma que recebeu o ofício de solicitação de entrevista e acesso a documentação referente ao projeto. Assim, esta informou que só poderia atender ao pedido com a permissão de seu chefe e que para isso seria necessário primeiramente que ele tivesse acesso ao roteiro de entrevista. Dessa forma, o roteiro foi enviado por e-mail, mas não houve retorno por parte da empresa, mesmo após vários contatos. Com isso, optou-se por utilizar a entrevista realizada no ano de 2009 por ocasião da elaboração da monografia de conclusão de curso.

É importante ressaltar que uma assistente social é coordenadora do projeto social desenvolvido através do PPC e trabalha na Empresa CONTÉCNICA, responsável pela execução do projeto. A outra assistente social compõe a equipe da SESAN sendo responsável pela fiscalização, supervisão e acompanhamento das ações realizadas pelos técnicos sociais da empresa CONTÉCNICA. Infelizmente, a assistente social da SESAN não permitiu a gravação de sua entrevista informando que esta é uma orientação do secretário de Saneamento e Infraestrutura.

As demais entrevistas foram gravadas e por uma questão ética, foi solicitado aos moradores, líderes comunitários e assistentes sociais a permissão para utilizar seus depoimentos como fonte de dados para o presente trabalho.

As análises bibliográficas, documentais e de campo foram, portanto, imprescindíveis para a construção deste trabalho, que se organiza da seguinte forma: O primeiro capítulo aborda o tema do Estado Capitalista na concepção de Nicos Poulantzas, posteriormente é explanado o papel do Estado no processo de globalização econômica e seus impactos na realidade brasileira. Demonstra ainda, que a globalização e o neoliberalismo são processos presentes ao modelo de atual acumulação capitalista e que dessa forma propiciaram a adequação do Brasil, ao receituário neoliberal, através principalmente da implementação da reforma do Estado brasileiro a partir da década de 1990.

O segundo capítulo faz um debate sobre a gestão democrática das cidades, dando enfoque a participação social nesse processo, para isso explica que foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a bandeira da Reforma Urbana ganhou força e evidência no cenário nacional, com várias conquistas alcançadas, tais como

o Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades que deram base para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Além disso, realizou-se um debate teórico acerca do tema da participação social e a sua aproximação com o Serviço Social.

O terceiro capítulo apresenta um traçado histórico do processo de urbanização de Ananindeua, mostrando que este ocorreu como uma consequência da urbanização acelerada do município de Belém. Realizou-se ainda, a caracterização das áreas Jaderlândia e Maguariaçú, apresentando historicamente seus processos de ocupação. Somado a isso, fez-se uma apresentação do Programa de aceleração do Crescimento enfocando principalmente sua atuação no Estado do Pará e uma apresentação do projeto “Sanear Ananindeua”.

No quarto e último capítulo realizou-se um estudo sobre a participação social dos moradores e lideranças comunitárias das áreas Jaderlândia e Maguariaçú no projeto de urbanização e Saneamento intitulado “Sanear Ananindeua”. A partir desse estudo foi feita análise dos dados para se verificar em que medida as orientações referentes à participação social do COTS apresentadas ao Projeto “Sanear Ananindeua” foram atendidas e se elas de fato contribuíram para o exercício de uma gestão democrática, ou se tiveram apenas um caráter numérico, técnico e formal.

Nesse sentido este trabalho apresenta-se como um valioso instrumento para chamar a atenção tanto do poder público, como de profissionais de Serviço Social e de lideranças comunitárias para a importância da participação social na elaboração, e execução de políticas públicas.

2 ESTADO CAPITALISTA

As análises sobre Estado aqui abordadas fundamentam-se em Nicos Poulantzas², especialmente em sua obra *O Estado, o poder e o socialismo*. Ao se teorizar sobre Estado, há, uma necessidade de relacionar o arcabouço institucional do Estado com as relações capitalistas de produção e sua divisão social do trabalho (POULANTZAS, 2000, p. 125). Isso se faz necessário porque as relações, tanto econômicas, como políticas e sociais são vinculadas aos moldes do sistema capitalista.

Em sua obra, Poulantzas com o objetivo de fazer uma discussão sobre a constituição de uma teoria do Estado capitalista que explique as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado, ele analisa tanto as classes dominantes como as dominadas.

Em relação às classes dominantes, segundo Poulantzas (2000, p. 129), o Estado tem o papel de organização. Eis o que diz:

O Estado constitui portanto a unidade política das classes dominantes: ele instaura essas classes como classes dominantes. Esse papel fundamental de organização não concerne a um único aparelho ou ramo de Estado (os partidos políticos), mas em diferentes graus e gêneros, ao conjunto de seus aparelhos, inclusive seus aparelhos repressivos por excelência (exército, polícia, etc.), que também eles, desempenham essa função.

Diante do exposto, percebe-se que o Estado não apenas organiza como também representa os interesses políticos das classes dominantes, em especial do bloco no poder, que é composto de suas várias frações de classe burguesa, conforme explica Poulantzas.

Nesse sentido, entende-se que o Estado não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas como, aliás, é o caso do “capital”, como uma relação, mais exatamente como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado (POULANTZAS, 2000, p. 130).

² Segundo Carnoy (2007) as teorias de Poulantzas sofreram alterações significativas, pois seu primeiro trabalho *Poder Político e Classes Sociais* é de caráter extremamente estruturalista onde a forma e a função do Estado moldam-se pela estrutura das relações de classe. Já em seu último trabalho *O Estado, o poder e o socialismo*, Poulantzas abandona sua teoria de Estado com caráter estruturalista em favor de uma teoria de Estado moldado pela própria luta de classes.

Carnoy (2007, p. 142), outro estudioso utilizado como base desse estudo, explica que os aparelhos do Estado ao constituírem a materialização e a condensação das relações de classe, tentam, de alguma forma, representar os interesses da classe dominante. Na prática se dá da seguinte forma: o Estado com, sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem, com recorrência os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada de luta de classes em desenvolvimento, conforme (POULANTZAS, 2000, p. 132).

Poulantzas acrescenta que nessa dinâmica o Estado é visto em alguns momentos como “Coisa” e em outros como “Sujeito”, mas sempre a partir de uma relação de exterioridade. Na visão de Carnoy (2007, p. 158) a dinâmica de Estado se dá da seguinte forma:

A visão do ‘Estado objeto’ afirma que as políticas são determinadas pela posição subordinada do Estado em relação ao poder de uma única fração da burguesia – os capitalistas monopolistas. As contradições no Estado são secundárias, o Estado monolítico muda apenas como resultado de transformação no poder relativo de uma fração ou outra da burguesia. As contradições acontecem fora do Estado, na visão do ‘Estado objeto’. Já o ‘Estado-sujeito’ tem seu próprio poder, uma absoluta autonomia em relação às classes sociais, sempre fora da estrutura de classes; impondo sua estratégia – a de uma burocracia ou de elites políticas – sobre os interesses divergentes e consensuais da sociedade civil. Nessa teoria de estado, as contradições internas, segundo Poulantzas, são também secundárias, acidentais, e episódicas – contradições externas às classes sociais.

Mesmo diante das conceituações sobre Estado, aqui expostas, Poulantzas, concluiu que tais discussões não dão conta de explicar o estabelecimento da política do Estado em favor das classes dominantes, tampouco a questão das suas contradições internas, pois nessa perspectiva de uma relação de exterioridade entre Estado e classes sociais, aquele aparece como um bloco sem fissuras.

Portanto para Poulantzas (2000, p. 134):

O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado com a resultante das contradições de classes inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação), compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classes tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe.

Ainda sobre essa discussão, Poulantzas assegura que a política do Estado se estabelece por um processo efetivo de contradições interestatais. Essas

contradições permitem uma autonomia relativa do mesmo, frente às frações do bloco no poder e esse fenômeno é a “expressão necessária da estrutura do Estado”. Carnoy (2007, p. 160) explica que Poulantzas, descreve portanto, um Estado onde o conflito não apenas tem lugar pelo poder do Estado, mas entre os aparelhos do Estado e no interior de cada um deles.

Poulantzas acredita, ainda, que ao mesmo tempo em que o Estado dialoga com as classes e frações de classes do bloco no poder, outras características também dependem da sua relação com as classes dominadas e por isso propõe uma leitura dessa relação por dentro do Estado, pois para ele essas lutas estão inscritas na trama do Estado. Carnoy (2007, p. 160) explica isso dizendo que:

Para Poulantzas as contradições entre as classes dominantes e as classes dominadas se situam dentro do Estado. Ele até concorda que o poder e a luta das massas se originam fora do Estado, mas, na medida em que são lutas políticas, têm que incluir o Estado. Para ele, a estrutura do Estado incluía a presença específica das classes dominadas e suas lutas. Em outras palavras, é impossível compreender a organização e as funções do Estado, sem incluir seu papel de mediar o conflito entre as classes dominantes e dominadas (mas, ao mesmo tempo, comprometendo-se com muitas de suas demandas).

O que se pode concluir dessa exposição é que na realidade, as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado, e isso não acontece porque uma entidade intrínseca penetra-o do exterior, mas sim porque, se as lutas políticas que ocorrem no Estado atravessam seus aparelhos, é porque essas lutas estão desde já inscritas em sua trama (POULANTZAS, 2000, p. 143).

Além disso, Poulantzas ressalta a forma de como, tanto as classes dominantes como as classes dominadas se constituem no Estado, uma vez que essas classes não se materializam da mesma maneira e sim de maneira específica. Assim, para Poulantzas (2000, p. 145):

As classes e frações dominantes se constituem no Estado mediante aparelhos ou setores que, certamente sob a unidade do poder de Estado da fração hegemônica, não deixam de cristalizar um poder próprio dessas classes e frações. Não é mediante aparelhos que concentram um poder próprio das classes dominadas que elas se constituem no Estado mas, no essencial, sob as formas de focos de oposição ao poder das classes dominantes.

Em resumo, as lutas populares estão inscritas na materialidade institucional do Estado [...]. As lutas políticas desencadeadas sobre o Estado não estão, tanto

quanto qualquer luta frente os aparelhos de poder, em posição de exterioridade frente ao Estado, mas derivam de sua configuração estratégica [...]. (POULANTZAS, 2000, p. 147)

Outra análise de Poulantzas se dá para com a relação com o “Pessoal do Estado”, demonstrando que as contradições entre as classes dominantes e as classes dominadas repercutem e se manifestam como fissuras, rupturas e divisões no seio do pessoal e aparelhos de Estado. Nesse sentido Poulantzas (2000, p. 157) afirma:

A luta de classes está presente nos aparelhos de Estado, mesmo quando se expressa a distância: o pessoal do Estado está desde então, em razão de seu ser-de-classe, na luta de classes. A luta das diversas classes populares atravessa, aliás, o Estado de maneira diferenciada: visto serem da pequena burguesia os escalões intermediários e subalternos do pessoal do Estado, são as contradições e posições da pequena burguesia, em suas relações com as classes dominantes, que os atingem diretamente. As lutas da classe operária aí repercutem geralmente através das relações desta (conflituais ou de aliança) com a pequena burguesia.

Daí pode-se inferir que, apenas com uma transformação do Estado é possível modificar as práticas de seu pessoal e a solução do problema seria uma transformação da relação Estado-massas populares. Poulantzas (2000, p. 160) afirma que:

A solução para esse problema não está na simples substituição do pessoal do Estado, quer sob a forma de ocupação de postos-chave do Estado por militantes ‘devotos à causa’ das massas populares, quer, mais prosaicamente, sob a forma de democratização do recrutamento desse pessoal favorável a agentes de origem de classe popular. Essas medidas não são inócuas, mas tornam-se secundárias diante do problema mais fundamental, que é o da transformação do Estado em suas relações com as massas populares.

Por fim, é necessário entender que não se pode afirmar que todo Estado capitalista serve apenas a burguesia, por que na verdade existem diversos sujeitos e interesses envolvidos na ossatura material do Estado, em que tanto a classe dominante como a classe dominada faz parte dessa Instituição. Para Poulantzas (2000, p. 161) somente quando se percebe a inserção da dominação política no arcabouço material do Estado enquanto condensação de uma relação de força é que se pode romper com a formação dogmática de gênero “todo Estado capitalista é

um Estado da burguesia”, e compreender o complexo papel da luta política em sua reprodução histórica.

É nessa direção que o tópico a seguir demonstra o papel do Estado capitalista no processo de globalização econômica e seus impactos na realidade brasileira.

2.1 GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO: IMPACTOS NO BRASIL

A globalização, no sentido de crescente integração econômica, política e cultural das nações, já é considerada antiga. Sua origem se deu no mínimo, desde as grandes navegações dos séculos XV e XVI. A globalização passou por diferentes fases ou modalidades, sendo as mais recentes de acordo com Singer (1998, p. 110):

A globalização negativa ou desglobalização, no período de 1930-1945, quando a crise mundial e depois a guerra mundial fizeram a integração regional regredir; depois houve a fase da globalização dirigida ou Keynesiana, no período de 1945-1973, quando foi formulado um novo sistema internacional de pagamentos, em Bretton Woods, e foram criadas diversas agências intergovernamentais integradas às Nações Unidas, como o FMI, o Banco Mundial e o GATT; e a mais atual que é a globalização neoliberal, a partir de 1973, comandada pelos mercados e por meio destes pelo grande capital globalizado, organizado em empresas multinacionais.

Quando a globalização se torna neoliberal Singer (1998, p. 111) explica que:

A integração comercial se acelera, liberando-se a troca entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Isso deu oportunidade às empresas multinacionais de redesenhar a divisão internacional do trabalho e transferir para países de baixos salários linhas de produção que requerem mão de obra pouco ou nada qualificada.

Outro teórico que tratou sobre o tema é Chesnais (1996), ele afirma que o movimento de mundialização do capital é excludente e que está em curso um nítido movimento tendente à marginalização dos países em desenvolvimento. Acrescenta ainda, que somente uns poucos países industrializados se mantiveram competitivos, isso porque já haviam ultrapassado, antes de 1980, um patamar de desenvolvimento industrial que lhes permitiu introduzir mudanças na produtividade do trabalho.

O estudioso Furtado (1998, p. 29) faz as seguintes observações sobre as consequências desse processo:

Quanto mais as empresas se globalizam, quanto mais escapam da ação reguladora do Estado, mais tendem a se apoiar nos mercados externos

para crescer. Ao mesmo tempo, as iniciativas dos empresários tendem a fugir do controle das instâncias políticas. (...) A globalização em escala planetária das atividades produtivas leva necessariamente a grande concentração de renda, contrapartida do processo de exclusão social.

Para Gómez (2000, p. 146) a chamada globalização da economia refere-se à nova forma gerada nas últimas décadas pelo processo de acumulação e internacionalização do capital e às restrições crescentes que suas forças dominantes (corporações transnacionais e detentoras do capital financeiro) impõem à soberania e à autonomia dos estados nacionais.

Neste sentido, por meio das elites políticas e econômicas, o Estado agora age sob a orientação das grandes corporações internacionais, contrariando os interesses de seus próprios cidadãos (SANTOS, 2004, p. 65). Assim a globalização nada mais representa do que a exploração dos países centrais aos países periféricos, cujo objetivo maior consiste em aumentar a produtividade e os lucros das empresas capitalistas, a partir de um mercado global integrado.

Outro fenômeno que merece destaque para um melhor entendimento do processo de globalização é o neoliberalismo. Segundo Anderson (1996) o neoliberalismo nasceu logo depois da Segunda Grande Guerra Mundial, nos principais países do mundo do capitalismo maduro. Nasceu como uma reação teórica e política ao modelo de desenvolvimento centrado na intervenção do Estado³.

Os neoliberais retomaram a tese clássica de que o mercado é a única Instituição capaz de coordenar racionalmente quaisquer problemas sociais, sejam eles de natureza puramente econômica ou política. A preocupação básica da teoria neoliberal é mostrar o mercado como um mecanismo insuperável para estruturar e coordenar as decisões de produção e investimentos sociais. (TEIXEIRA, 1996, p. 195). Essa tese foi defendida inicialmente pelo Liberalismo Clássico⁴. O Liberalismo foi uma doutrina econômica defendida pela burguesia, principalmente nos séculos XVII e XVIII e apresentou-se como:

Uma teoria antiestado. O aspecto central de seus interesses era o indivíduo e suas iniciativas. A atividade estatal, quando se dá, recobre um espectro

³ O texto de Friedrich Hayek, escrito em 1944 - "O caminho da servidão" – tem forte impacto na "doutrina" neoliberal, cujo conteúdo dizia respeito aos mecanismos de mercado, que não deveriam ser limitados por parte do Estado. Este inibia a liberdade dos agentes econômicos, impedindo a livre concorrência de mercado (ANDERSON, 1996)

⁴ Entre os teóricos do liberalismo, destacam-se principalmente, John Locke e Adam Smith.

reduzido e previamente reconhecido. Suas tarefas circunscrevem-se à manutenção da ordem e segurança, zelando que as disputas porventura surgidas sejam resolvidas pelo juízo imparcial sem recurso a força privada, além, de proteger as liberdades civis e a liberdade pessoal e assegurar a liberdade econômica dos indivíduos exercitada no âmbito do mercado capitalista. O papel do Estado é negativo, no sentido da proteção dos indivíduos. Toda a intervenção do Estado que extrapole estas tarefas é má, pois enfraquece a independência e a iniciativa individual. Há uma dependência entre o crescimento do Estado e das liberdades individuais. (STRECK & MORAES, 2003, p.56)

Segundo Teixeira (1996, p. 211/212):

A teoria clássica do Liberalismo tinha um programa de ação que pressupunha uma sociedade na qual a produção de mercadorias fosse a relação social dominante, porém os defensores desse programa não chegaram a vivê-lo, pois somente a partir de meados do século XIX é que esse programa Liberal encontrou condições favoráveis para sua realização efetiva.[...] O Liberalismo então, viveu sua fase liberal por excelência e até as primeiras décadas do século XX ele tornou-se o credo do capitalismo, deixando de ser uma exigência e tornando-se mediação obrigatória para o desenvolvimento do capital e da sociedade.[...] Sua fase de apogeu teve seu fim com uma grande crise no final da década de vinte e início da década de trinta. Essa crise provocou milhares de desempregos, pois muitas empresas foram à falência. Parecia que o capitalismo estava chegando ao fim e com ele todas as ideologias liberais. Essa crise começou a ser superada quando iniciou a fase do capitalismo regulado estatalmente, ou seja, no momento em que o Estado passou a ser instrumento de salvação do sistema, com suas políticas de apoio direto ao processo de acumulação de capital e com suas políticas sociais compensatórias de ajuda para os excluídos do mercado.

Percebe-se, portanto que os princípios defendidos pelos teóricos do neoliberalismo são basicamente aqueles defendidos pelos do liberalismo, entretanto é importante destacar que esses princípios se diferem na medida em que o capitalismo tomou uma nova realidade.

Segundo Teixeira (1996, p. 212) o desdobramento da nova relação entre economia e Estado foi responsável pela criação do chamado modelo social-democrático de desenvolvimento ou Estado de bem-estar social também denominado de *Welfare State*.

Dallari (1989) *apud* Streck e Moraes (2003, p.63) elencam vários fatores que contribuíram para a transformação do perfil mínimo adotado pelo Estado Liberal e o surgimento do Estado de bem-estar social, tais como:

A Revolução Industrial e suas consequências de proletarização, urbanização (transporte, saúde, saneamento, moradia), mudança nas condições de trabalho, previdência e degradação ambiental; a primeira Guerra Mundial rompe a tradição do Liberalismo econômico, acelerando

violentamente a ação de fatores desagregadores; a crise econômica de 1929 e a Depressão trouxeram embutida a necessidade de uma economia interventiva onde se reconciliam os dois maiores fatores de estabilidade econômica: a iniciativa privada e a ação governamental; a Segunda Guerra Mundial com a emergência de guerra que impõe a assunção de um papel controlador dos recursos sociais, bem como de uma atitude prática por parte do ente estatal com o objetivo de manter a produção, a distribuição, o controle da economia, etc, não se limitando apenas a uma atitude reconhecedora e repressora; as crises cíclicas as quais, já no final do século, apontavam para as fissuras do liberalismo, em seu viés econômico que afetavam o comportamento da economia, sendo que a ação nefasta dos monopólios e o exacerbamento das desigualdades sociais comprometiam a subsistência do regime; os movimentos sociais rechaçam o dogma de que a livre força do mercado, como uma mão invisível, seria capaz de levar a bom termo o processo econômico. O interesse social é, muitas vezes, incompatível com a livre concorrência.

Santos (2010, p. 24/25) também explica esse cenário dizendo que:

Diante do fracasso do modelo de Estado Liberal, surge o modelo de Estado social, que predomina nas décadas de 20 a 70. [...] Os acontecimentos políticos dos anos 20 e 30, do século XX. [...] exigiram deste modelo ideológico de Estado uma profunda regulação estratégica. [...] Para tanto, este Estado teve que se valer de um corpo teórico doutrinário que lhe deu sustentação teórica e política pelo tempo em que se manteve atuante – o Keynesianismo. Construído a partir das teorias de John Maynard Keynes, grande defensor do sistema capitalista, este modelo de Estado discordava da auto-regulação do mercado e propunha o papel interventor e implementador do Estado, a fim de gerar o pleno emprego e manter aquecida a demanda agregada para dar margem à intervenção estatal tanto na esfera econômica como na social.

O Estado de bem-estar social objetiva, portanto, assegurar uma proteção social assentada nas políticas de pleno emprego e nas políticas sociais universais, garantido com isso, uma economia equilibrada e planificada envolvendo o compromisso dos diversos segmentos sociais.

Mas o clima de perfeição desse modelo não durou para sempre, em meados da década de 70 ele entrou em crise e essa crise passou a ser enfrentada pelo processo de reestruturação produtiva⁵. Foi nesse contexto que os neoliberais encontraram oportunidade para difundir sua doutrina e seus programas de política econômica.

Segundo Santana, (2006, p. 37) de acordo com a concepção neoliberal, a regulação da relação capital/trabalho, operada pelo Estado de bem-estar, era prejudicial ao capitalismo tendo em vista que os movimentos e os sindicatos

⁵ Esse período é marcado pela necessidade de redefinição dos mecanismos da produção, onde o modelo de acumulação se dá através da terceirização da produção, introdução das novas tecnologias e de uma forma de trabalho cada vez mais precarizada.

operários possuíam um relativo poder de negociação frente ao Estado, requerendo um aumento com os gastos sociais, mediante políticas sociais, que facilitassem a reprodução da força de trabalho. Nesse aspecto, os gastos sociais com os trabalhadores estariam levando os capitalistas a diminuir seus lucros.

Diante disso, o neoliberalismo propunha então a diminuição do poder dos sindicatos, dos gastos sociais, bem como o enfraquecimento da intervenção do Estado na economia. Os governos deveriam ter como meta principal a estabilidade monetária. Para tanto, seria imperiosa “uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com o bem-estar, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos” (ANDERSON, 1996, p.11).

Percebe-se então, que a lógica que perpassou todo o discurso da doutrina neoliberal é a da redução da intervenção do Estado no que concerne as políticas sociais, pois para os neoliberais o objetivo era que tudo girasse em torno do mercado.

Na América Latina o ideário neoliberal se materializou principalmente a partir do "Consenso de Washington". Batista (1995, p. 99) explica isso dizendo que:

Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título ‘Latin American Adjustment: How much Has Happened?’, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. As conclusões dessa reunião é que se daria, subsequente, a denominação informal de "Consenso de Washington".

Essa reunião resultou em dez pontos importantes que se tornaram meta a ser cumprida pelos países latino-americanos, são elas: 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulação; e 10. Propriedade intelectual (BATISTA, 1995, p. 118).

Destarte, essas propostas do Consenso de Washington convergiram para dois objetivos básicos: por um lado a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços

e a entrada de capitais de risco. Tudo em nome da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas internas e externas (BATISTA, 1995, p. 119).

Diante do exposto, é possível afirmar que o Consenso de Washington fez parte do conjunto de reformas neoliberais que apesar de práticas distintas nos diferentes países, esteve centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e redução do tamanho e papel do Estado. Batista, (1995, p. 119/120) explica muito bem como se configuram essas práticas distintas em diferentes países:

Apresentado como fórmula de modernização, o modelo de economia de mercado preconizado no consenso de Washington constitui, na realidade, uma receita de regressão a um padrão econômico pré-industrial caracterizado por empresas de pequeno porte e fornecedoras de produtos mais ou menos homogêneos. O modelo é o proposto por Adam Smith e referendado com ligeiros retoques por David Ricardo faz dois séculos. Algo que a Inglaterra, pioneira da Revolução Industrial, pregaria para uso das demais nações, mas que ela mesma não seguiria à risca. No Consenso de Washington prega-se também uma economia de mercado que os próprios Estados Unidos tampouco praticaram ou praticam [...]. O modelo ortodoxo de *laissez-faire*, de redução do Estado à função estrita de manutenção da 'lei e da ordem' – da santidade dos contratos e da propriedade privada dos meios de produção – poderia ser válido no mundo de Adam Smith e David Ricardo, em mercados atomizados de pequenas e médias empresas gerenciadas por seus proprietários e operando em condições de competição mais ou menos perfeita; universo em que a mão-de-obra era vista como uma mercadoria, a ser engajada e remunerada exclusivamente segundo as forças da oferta e da demanda; uma receita, portanto, de há muito superada e que pouco tem a ver com os modelos modernos de livre empresa que se praticam, ainda que de formas bem diferenciadas, no Primeiro Mundo.

No Brasil a adoção das propostas preconizadas no Consenso de Washington iniciou a partir do governo Collor. Segundo Teixeira (1996, p. 225) é com ele que iniciou o processo de abertura da economia ao mercado internacional, via redução das barreiras alfandegárias; o programa de privatização e de desmonte do Estado, como pré-condição para o combate da inflação e o programa de reestruturação produtiva, segundo o qual as empresas deveriam procurar um processo de gestão pela qualidade e produtividade.

Em 1994, ao assumir o ministério da fazenda no governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (FHC) criou o Plano Real que visava extinguir a inflação e manter a estabilização monetária do País, assim como, incrementar as medidas do

Conseso de Washington no Brasil. Em 1995, ao assumir a Presidência da República, FHC consolidou esse Plano de forma ainda mais incisiva.

Vale ressaltar que foi a partir da instituição do Plano Real que o Brasil aderiu à globalização econômica, que também se constitui como forma de geração de exclusão social. Luchmann e Sousa (2005, p. 99) apontam que na década de 90 o país se viu assolado pelo processo de globalização e passou a enfrentar a implementação sistemática das medidas do receituário neoliberal, destinadas a redução e/ou retirada da problemática social da alçada da intervenção e responsabilização estatal.

Fernanda Sanchez (2001, p. 31) trata o fenômeno da globalização como ocasionador de mudanças não apenas no mundo econômico como também na produção do espaço urbano, e a partir daí os agentes envolvidos no processo de reestruturação urbana tornaram a cidade uma espécie de mercadoria.

Esse cenário causou e vem causando diversos problemas no campo social. Luchmann e Sousa (2005, p. 99) apontam algumas problemáticas como o desemprego estrutural, a perda de poder dos sindicatos, a terceirização e precarização do trabalho, o crescimento da economia informal, etc. A consequência mais drástica que ocorreu foi o aumento da pobreza absoluta, da exclusão social e o desmoronamento do precário sistema de direitos.

O discurso ideológico da globalização era de que a abertura econômica seria a solução para a crise econômica e social que o Brasil enfrentava. No entanto, na prática ocorreu o acirramento dos problemas sociais.

Santos (2010, p. 28) explica que a partir do Estado neoliberal estabeleceu-se especialmente no âmbito social; uma diminuição da oferta de empregos, a desregulamentação do mercado de trabalho e a flexibilização trabalhista. Esta situação enfraqueceu os sistemas de proteção social, desresponsabilizando o Estado por meio da formação de uma parceria entre Estado, mercado e sociedade.

Santos (2010, p. 53) explica ainda que:

Em relação às políticas regulatórias construídas pelo governo FHC, que marcaram o surgimento do Estado regulador brasileiro, o governo Lula, assim como em outros setores, deu prosseguimento ao que fora instituído por seu antecessor.[...] A maneira indireta de participação do Estado na economia feita no governo FHC, por meio das agências reguladoras, que são características do Estado regulador, foi mantida a partir de 2003, assim como se aprofundou a retirada do Estado na execução direta de bens e serviços e, principalmente, nas políticas sociais, como saúde e educação,

sendo transferida tal responsabilidade de execução para o setor privado, mas com financiamento público.

A partir de então, conclui-se que, que os problemas sociais após a adesão da chamada globalização e o cumprimento do receituário neoliberal só se agravaram, já que eles passaram a ser vistos a partir de uma visão economicista. O exemplo disso é que o Consenso de Washington criou um conjunto de medidas que deram origem ao neoliberalismo na América Latina. Sendo assim, tanto a globalização como o neoliberalismo propiciaram a adequação do Brasil, principalmente na década de 1990, ao receituário neoliberal e como consequência houve uma forte pressão para a implementação da reforma do Estado brasileiro, tema que será trabalhado no tópico a seguir.

2.1.1 A Reforma do Estado Brasileiro

O tema da Reforma do Estado ganhou espaço nos debates políticos e intelectuais durante a década de 1980. Os países que iniciaram as reformas liberais foram: Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e vários outros países europeus como Alemanha e Itália. Na América Latina, o Chile, o México e a Argentina foram os primeiros países que iniciaram as experiências de Reforma do Estado, ainda na década de 1980 (COSTA, 2000, p. 52).

A ideologia que permeava a reforma do Estado surgiu principalmente embutida nas orientações do Consenso de Washington, que como foi exposto anteriormente, propôs uma série de medidas atreladas as novas tendências do capitalismo e assim demandando um modelo de reforma compatível com o ideário neoliberal de desregulamentação do mercado, de abertura comercial e financeira e de privatização do setor público, objetivando a redução do tamanho do Estado.

Segundo Costa (2000) a Reforma do Estado foi estimulada pela ação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) que ditavam ser necessários aos Estados o equilíbrio dos orçamentos e a estabilidade interna da moeda para que pudessem atingir o crescimento econômico e a sua inserção na ordem mundial. Dessa forma, ela é parte de um conjunto de medidas que criou uma “nova ordem mundial”, firmada a partir de mudanças significativas nas relações internacionais com reflexos na organização interna dos diferentes países.

No Brasil a ideia de reforma foi defendida na década de 1990 no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) com o argumento de que o país encontrava-se em uma crise de Estado e que o caminho para o seu enfrentamento seria a sua Reforma. Segundo Behring (2008, p. 177) a crise do Estado assumiu a forma de crise fiscal, de esgotamento do modelo estatizante de intervenção na economia – do qual são expressões o *Welfare State*, o estatismo comunista e o desenvolvimentismo, e por fim a administração pública burocrática.

Segundo o documento do Plano Diretor da reforma do Estado (1995) houve dois tipos de reação a essa crise no Brasil. A primeira caracterizou-se pela negação da crise e a segunda resposta foi de caráter neoliberal que pregava a ideologia do Estado mínimo. O governo então, se opondo a esses dois tipos de reações à crise, por considerá-las inadequadas e irrealistas, defendeu a sua opção pela reforma do aparelho do Estado, pois acreditava que somente assim, poderia resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas.

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua 'governança', ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.11).

Conforme Nogueira (2005, p. 37) o reflexo imediato daquilo que se convencionou chamar de “pensamento único”, generalizou-se como uma concepção reformadora fortemente concentrada na diminuição do Estado e na valorização do mercado.

Assim, a reforma foi institucionalizada com o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e aprovado em 1995 pela Câmara da Reforma do Estado. Segundo Bresser Pereira e Pacheco (2005, p. 07 e 08) as propostas de Reforma do Estado compreenderam três dimensões:

a) uma dimensão institucional-legal, voltada a reforma do quadro jurídico-normativo do setor público e a criação de novos formatos organizacionais –

a agências autônomas e as organizações sociais, além das OSCIPs – organizações da sociedade civil de interesse público;

b) a introdução de novos instrumentos de gestão (contratos de gestão, contabilidade gerencial e de custos, planejamento e gestão estratégica, análise e melhoria de processos, procedimentos de gestão pela qualidade, dentre outros) para viabilizar o par de atributos ‘autonomia x responsabilização’, por meio de concessões de flexibilidades administrativas aos gestores públicos, combinadas com novas formas de controle (controle social, controle por resultados, competição administrada) e canais de accountability;

c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que pesa sobre os administradores públicos, a um grau de confiança, ainda que limitado, combinado com maior compromisso com resultados; aqui a estratégia foi a da capacitação massiva e permanente de gerentes e servidores públicos.

Segundo o governo FHC o objetivo da reforma era transformar a Administração Pública num modelo de administração gerencial e para isso:

Pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de ‘governabilidade’, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.13).

Nessa direção o governo defendia e propunha uma reforma do papel do Estado com medidas completamente voltadas para o mercado.

Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí, a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de ‘publicização’ (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.12).

Assim se entende que nesse modelo de reforma do Estado houve a evidência de um tom privatizante, porque o Estado teve a proposta de apenas dar suporte na área social, especialmente a educação, saúde, cultura e pesquisa científica, se desresponsabilizando de sua execução. Por isso que essa forma de atuação do

Estado caracterizou-se como conservadora e limitada, não se distanciando das propostas do modelo neoliberal.

A reforma foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e iniciativas destinadas a quebrar as “amarras do modelo burocrático”, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. E para isso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização, e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato (NOGUEIRA, 2005).

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.13).

A proposta então, é que o Estado se detenha apenas a execução de funções prioritárias, deixando a cargo do setor público-não-estatal as demais demandas, objetivando com isso, um desenvolvimento autônomo. Somado a isso, o governo acreditava que o mercado era o meio mais eficaz para a promoção das condições sociais de existência dos indivíduos e no caso das Organizações Sociais, o Plano Diretor pressupõe que o setor público-não-estatal é mais eficiente do que o setor estatal.

Diante das propostas do Plano Diretor da Reforma do Estado, Behring (2008) afirma que o Brasil, na verdade, passou por um processo de contra-reforma do Estado, uma vez que se buscava implementar diversas medidas reformistas orientadas para o mercado, ocasionando com isso, um profundo retrocesso social.

É impossível negar que o processo de contra-reforma foi consequência do novo regime de acumulação capitalista que é baseado na valorização financeira, cuja adoção pelo Brasil se deu a partir da década de 90 e foi associada ao modelo ideológico neoliberal. A reforma no Brasil, mesmo seguindo a tendência internacional, trouxe algumas especificidades justificadas pelo perfil conservador e elitista dos governos que se instauraram no país na referida década. Embebido do discurso da modernização administrativa, de novas tendências de gestão e da responsabilidade social foi implementada uma reforma com uma espécie de neoliberalismo um pouco mais contido, mascarado não com um repasse direto para o mercado, mas indireto, ligando o setor privado ao próprio

Estado e financiando o mercado pela via do Estado (SANTOS, 2010, p. 62 e 63).

Para Costa (2000) a verdadeira reforma do Estado, aconteceu no Brasil com o processo de redemocratização política e foi construída através da elaboração da nova Constituição Federal. Neste contexto, houve um avanço das forças democráticas no país e a construção das bases legais para um Estado com responsabilidades sociais. Esta reforma, no entanto, já nasceu num contexto de contra-reformas liberais que, em sintonia com o que estava ocorrendo desde 1980 na Inglaterra e nos Estados Unidos, pregava exatamente o contrário: um Estado menor na área social e a ampliação do espaço do mercado e da iniciativa privada na sociedade.

Entretanto, o governo utilizou também como discurso a favor da reforma uma grande crítica à Constituição Federal de 1988. No Plano Diretor da Reforma a Constituição foi vista como um retrocesso burocrático sem precedentes, uma vez que buscava implementar o Estado de Bem-Estar Social nos moldes europeus e se baseava no modelo de administração burocrática. Isso pode ser confirmado no trecho a seguir:

Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 21).

Como pôde ser visto o processo de contra-reforma do Estado, na verdade, objetivou barrar as conquistas sociais alcançadas na Constituição Federal de 1988, na medida em que buscou a redução do tamanho do Estado para o setor social.

No próximo capítulo será tratado o tema da gestão democrática das Cidades, onde será enfatizada a importância do processo de redemocratização do país e da conquista da Constituição Federal de 1988.

3 O DEBATE SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES: ENFOQUE NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O cenário político dos anos 80 foi marcado por uma intensa luta dos movimentos sociais, que passaram a adotar uma postura mais concreta, perante o governo, pois interviam diretamente nas normas regidas pelo Estado e na gestão dos bens públicos. Dentre as principais reivindicações dos movimentos estava a partilha do poder decisório entre Estado e Sociedade. Assim, nessa conjuntura os movimentos sociais buscaram legalizar os seus direitos. Gohn (1991, p. 11) explica esse processo ao dizer que:

As mobilizações organizadas canalizaram-se para o plano legal-institucional: campanhas das emendas populares, articulação em torno da reforma urbana, caravanas pela escola pública e ensino gratuito, diversos fóruns [...]. Ou seja, passou a ocorrer um processo de juridicização da sociedade organizada. Vários movimentos sociais passaram a agendar em suas atividades cotidianas, reuniões, debates e seminários para discutir e/ou elaborar subsídios para projetos de lei.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é resultado positivo desse processo de luta dos movimentos sociais pela legalização de seus direitos. Uma vez que iniciou um grande avanço do ponto de vista dos direitos civis e políticos, e principalmente dos direitos sociais. Seu texto, por exemplo, incluiu princípios relativos ao direito à saúde, à educação, à previdência social, além de incluir novos direitos para as mulheres e de reconhecer o pluralismo étnico peculiar da população brasileira.

Foi nesse momento histórico que o tema da gestão democrática ganhou espaço no país, e com isso, passou-se a questionar o modelo de gestão vivenciado no período Pré-Constituinte. O debate sobre a gestão democrática estava no cerne da luta dos movimentos sociais que buscavam a institucionalização de mecanismos de descentralização e democratização da gestão, ou seja, queriam romper com o modelo de gestão marcado pela centralização do poder que há décadas se constituía no país.

Segundo Jacobi (2002, p. 23) no Brasil, até o final da década de 70, o modelo de gestão pública baseava-se na concentração do poder decisório e executivo no nível do Governo Federal, definindo-se atribuições e competências residuais para o nível estadual e atribuições de interesse local para os municípios. Esse processo se

modificou substancialmente com a crise do modelo existente e as mudanças no desenho político-institucional.

De acordo com Santos Júnior (2001, p. 13) a promulgação da Constituição definiu uma agenda reformista, que se caracterizava por uma concepção universalista quanto aos direitos sociais, redistributiva quanto à renda e democrática quanto à gestão pública.

As três características dessa agenda reformista são assim consideradas:

O *universalismo*, com o objetivo de estender e ampliar os direitos sociais ao conjunto da população, bem como o de criar novos direitos, o que supõe o estabelecimento de patamares mínimos de qualidade de vida e de atendimento de benefícios sociais; - o *redistributivismo*, visando a redistribuir a renda nacional altamente concentrada, erradicar a miséria e reduzir a pobreza, bem como ampliar a responsabilidade pública na regulação da economia; - a *democratização do Estado* e a *descentralização da gestão*, com o objetivo de incorporar a participação da sociedade no planejamento e nas decisões governamentais, ou seja, garantir o controle público do Estado pela sociedade brasileira (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 38).

Destarte, de maneira geral as discussões referentes ao modelo de gestão democrática estão voltadas à promoção da justiça social na cidade, interligada à construção de processos democráticos que fortaleçam a organização da sociedade, em vista do exercício efetivo da cidadania (SANTANA, 2006).

Com base nesta discussão, este capítulo apresenta primeiro, a concepção de gestão democrática defendida pelos movimentos sociais, especialmente o movimento em prol da reforma urbana; em seguida, a noção de participação social que este modelo de gestão das cidades pressupõe como necessário a consolidação de uma política urbana. Para tal, os itens a serem tratados serão: 1) A Constituição Federal de 1988: reforma urbana e a luta por uma gestão democrática das cidades e; 2) Reforma Urbana: caminho para a construção da Política Urbana brasileira.

3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A LUTA PELA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E A REFORMA URBANA

O processo de redemocratização vivenciado no país, a partir do final da década de 70 e início dos anos 80, evidenciou novos paradigmas quanto a exigência de um padrão de gestão pública de base democrática em oposição ao tradicional

modelo implantado historicamente e aprimorado no regime militar de traço centralizador e impositivo (CORREIA, 2003, p. 154).

Buscava-se com a chamada redemocratização a formulação de um novo pacto federativo que pudesse proporcionar a institucionalização de mecanismos de descentralização e democratização da gestão, bem como o aumento da autonomia financeira dos estados e dos municípios (AZEVEDO e GUIA, 2004).

Em meio a esse percurso pós-1964 que culminou na Constituinte de 1988, foi criado em Janeiro de 1985 o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Esse movimento representava a articulação intelectual e política de diversas entidades representativas dos movimentos sociais urbanos, de instituições de pesquisa, de organizações não-governamentais e de técnicos vinculados à área urbana (SANTOS JÚNIOR, 1995).

É válido assinalar que a proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi inicialmente formulada no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. Mas com o golpe militar em 1964, diferentemente do que se idealizou, o Estado constituiu-se em um regime autoritário que inviabilizou a realização dessas reformas (OIDC⁶, p. 13). Segundo De Grazia (2003, p. 53) o contexto de formulação da Constituinte, em 1987, permitiu a configuração de condições básicas, naquela conjuntura, para o ressurgimento da bandeira pela reforma urbana.

Embora o debate da questão urbana estivesse ocorrendo desde a década de 60, a plataforma da reforma urbana só foi de fato consolidada com o surgimento do MNRU que se organizou a partir da busca de participação direta da sociedade no processo constituinte.

Contar a história desse movimento é contar a trajetória de uma bandeira de luta que unificou e articulou diversos atores sociais. No princípio, a luta do Movimento tinha um caráter local, como reivindicação por moradia. Mas com o fim do regime militar, passou a incorporar a ideia de cidade, a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social (OIDC, p 14).

O MNRU em 1986 definiu o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que politiza a discussão sobre a cidade e formula um discurso e uma plataforma política dos movimentos sociais urbanos, em que o acesso à cidade deve

⁶ Observatório Internacional do Direito à Cidade (OIDC).

ser um direito a todos os seus moradores e não uma restrição a alguns, ou aos mais ricos (OIDC).

Dentre os principais compromissos, O MNRU possuía em sua agenda a luta por uma gestão urbana democrática em defesa da necessidade da descentralização político-administrativa. Foi nessa conjuntura que o movimento elaborou o projeto de emenda popular da reforma urbana com o objetivo de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, assim:

Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federal Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros (OIDC, p 14).

Segundo Guimarães e Abicalil (1990) apud Santos Júnior (1995, p. 46) o projeto de emenda popular tinha como propostas principais:

Submeter a propriedade privada do solo urbano ao cumprimento de uma função social da cidade; assegurar, no caso de desapropriações, justo pagamento de indenização em moeda, para casa própria, e em títulos para dívida pública, para imóveis com outra finalidade; punir, via imposto progressivo, parcelamento compulsório e até desapropriação, os proprietários de solos ociosos; criação do usucapião especial urbano (3 anos) e usucapião coletivo; monopólio do Estado nos transporte coletivos e a limitação do custo do transporte para os trabalhadores, a um percentual fixo do salário mínimo; o poder de legislar por parte do cidadão – iniciativa popular de projeto de lei; o controle por parte da sociedade civil e entidades populares e projetos a serem implantados no município.

No que se refere à Assembleia Nacional Constituinte, sua instalação previa a participação da sociedade civil, através da apresentação de projetos de emenda constitucional por iniciativa de qualquer entidade organizada. Entretanto para sua admissão exigia-se que o projeto fosse apresentado por três entidades associativas e possuísse no mínimo, 30 mil assinaturas de eleitores.

O MNRU teve o apoio das seguintes entidades: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil e ainda o apoio de 48 entidades estaduais e locais (OIDC).

Além de todas as exigências necessárias, a Emenda Popular da Reforma Urbana contou com cerca de 150 mil assinaturas e em agosto de 1987, foi entregue à Assembléia Nacional Constituinte, possuindo 23 artigos divididos em cinco títulos: Dos direitos urbanos; Da propriedade imobiliária urbana; Da política habitacional; Dos transportes e serviços públicos e Da gestão democrática da cidade (SANTOS JÚNIOR, 1995).

As diversas reivindicações contidas no texto da emenda popular não foram atendidas integralmente, do total proposto, apenas algumas socilitações foram inseridas no texto da Constituição de 1988, especificamente nos artigos 182 e 183 que tratam Da Política Urbana.

O artigo 182 da Constituição Federal determina que “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”.

Segundo Santos Júnior (1995, p. 47) o Artigo 182 traz, sinteticamente, as seguintes definições:

O município é responsável pela política urbana [...]; - o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e define a função social da propriedade, tornando-se obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes; - cria os instrumentos tributários - o imposto progressivo - e jurídicos - a edificação e o parcelamento compulsório e a desapropriação -, que devem ser aplicados no caso de propriedades não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, de forma sucessiva.

Já o artigo 183 determina que “aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.

Constatou-se então que a participação da sociedade civil nos processos de gestão municipal só se institucionalizou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que em seu artigo 1º, parágrafo único define a natureza, a finalidade e os fundamentos do Estado que se instituiu:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Como pode ser visto a Constituição iniciou seu texto ressaltando o princípio da soberania popular – ao reconhecer que todo poder emana do povo – e da democracia semidireta⁷ – ao definir que o exercício do poder será efetivado por meio de representantes eleitos, assim como o da democracia direta⁸ – mediante três institutos aprovados: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Segundo Santos Júnior (1995) o MNRU contemplou a noção de soberania popular na sua proposta de gestão democrática da cidade cujo objetivo era a ampliação em escala municipal dos mecanismos de participação populares, já instituídos na Constituição Federal. Entretanto, é necessário registrar que a Constituição Federal não instituiu mecanismos de controle da sociedade sobre as atividades econômicas, porque mantinha a primazia da propriedade privada, apesar de definir que esta deve cumprir sua função social. Enfim, a soberania popular concebida na Constituição é somente na esfera política, exercida principalmente através do sufrágio universal.

Com isso, a democratização da gestão municipal passou a ser expressa através dos seguintes objetivos:

- a) redução do número de assinaturas necessárias para a apresentação de projeto popular de lei, instituição de mecanismos para garantir sua apresentação no plenário da Câmara de Vereadores pelos representantes dos movimentos populares e agilidade no processo de tramitação no Legislativo;
- b) regulamentação do plebiscito e da audiência pública, no sentido de garantir sua utilização no controle do poder público pela sociedade;

⁷ Segundo Benevides (1991) apud Santos Júnior (1995, p. 49) o conceito de democracia semidireta é caracterizado como “a combinação de representação como formas de democracia direta”.

⁸ Segundo Cerqueira (2008, p. 61) democracia direta é o conjunto de todas as formas de participação junto ao poder público, no qual a sociedade se apresenta para fazer sua própria representação política nos espaços dos conselhos, nas audiências públicas, nos próprios fóruns colegiados, onde os chamados grupos de interesse elegem seus delegados e se utilizam de instrumentos, como o plebiscito e o referendo.

- c) descentralização inter e intragovernamental, visando a um movimento de municipalização das políticas urbanas e a uma descentralização das decisões no interior da administração municipal, principalmente através da regionalização da gestão;
- d) democratização do orçamento municipal, instituindo processos de orçamento participativos que incorporassem as entidades da sociedade civil à definição e ao controle dos gastos públicos;
- e) instituição de um sistema de informação que possibilitasse a formulação de propostas de políticas públicas pelos atores locais, bem como o controle das ações da administração municipal;
- f) a incorporação dos Conselhos Municipais, garantindo a participação dos movimentos sociais e demais instituições da sociedade [...] na gestão das políticas municipais. Como instrumentos de gestão democrática, buscou-se afirmar Conselhos com funções deliberativas e com composição paritária entre os segmentos do governo e da sociedade (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 51-52).

Após a conquista da inclusão na Constituição, de parte das reivindicações contidas na emenda popular pela reforma urbana, o MNRU elaborou três princípios básicos para referenciar sua luta por políticas públicas que garantissem o direito a cidade com mudanças na qualidade de vida do conjunto da população, são eles:

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 o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (DE GRAZIA, 2003, p. 54).

A partir de então, privilegiaram-se: a) as relações sociedade-Estado, b) os mecanismos criados para ampliar a autonomia dos municípios, c) os espaços de participação da sociedade. Somado a tais privilégios, adotou-se, também, um modelo descentralizado, pensado inicialmente para permitir o desenvolvimento de novas formas de gestão, e posteriormente, com a intenção de tornar mais eficazes o atendimento das necessidades dos diferentes grupos sociais, especialmente daqueles tradicionalmente excluídos dos processos decisórios (CERQUEIRA, 2008).

Os ideais da Reforma Urbana em relação à gestão democrática das cidades prega que o controle social e a participação da sociedade são condições básicas para a conquista de direitos, da cidadania, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Assim, o

planejamento e o orçamento público com participação social, integrados, poderão vir a ser de fato indutores de mudanças estruturais. Entretanto, será necessário construir uma nova cultura para que esta integração ocorra nos municípios. Uma nova cultura que será concretizada ano a ano a partir do funcionamento e desenvolvimento dos instrumentos previstos, visando ao enfrentamento paulatino das imensas barreiras existentes. Tanto a população quanto os governantes necessitam se apropriar das barreiras existentes, para que possam traçar estratégias que visem o alcance da gestão democrática. (DE GRAZIA, 2003).

É importante destacar que esse modelo de gestão democrática foi pensado pelos movimentos sociais populares urbanos com o objetivo de alcançar a justiça social. Entretanto, principalmente a partir da década de 1990, as cidades brasileiras vêm se defrontando com desafios que em boa parte são decorrentes das mudanças pelas quais a economia mundial está passando, ocasionadas pela globalização e o neoliberalismo.

Um desses desafios, a ser citado, é aquele em que a proposta de descentralização defendida pelos movimentos sociais populares urbanos é completamente distinta daquela defendida pelo governo, pois para este último a descentralização apesar de carregar a ideia de participação e cidadania, toma um caráter diferenciado na prática e aproxima-se da imagem de:

Associações e indivíduos mais cooperativos que conflituosos, ou seja, que colaboram, empreendem e realizam. A sociedade civil – lócus de cidadãos organizados – passaria a ser o ambiente propício para a participação convertida em movimento de maximização de interesses e/ou de colaboração governamental. Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. Será essa a base do rasgado elogio que se passará a fazer ao 'terceiro setor', ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social corporativa. (NOGUEIRA, 2005, p. 57).

Ocorre, portanto, um total distanciamento da real proposta de descentralização política e administrativa almejada pelos movimentos sociais que visavam uma gestão democrática e participativa. Correia (2003) ressalta que em se tratando de política pública é muito comum usarem a temática da participação de maneira reducionista, igualando o seu sentido complexo a co-gestão ou auto-gestão. Em alguns casos a participação é usada como instrumento de legitimação que

possibilita o controle do Estado diante de tensões decorrentes de conflitos sociais. Nesse contexto, por meio da participação induzida, visa-se a neutralização de conflitos, ou seja, a sociedade é estimulada a cooperar a fim de “integrar-se” socialmente para mascarar o caráter excludente das políticas públicas.

Nesse sentido a sociedade civil estaria reduzida meramente a recurso gerencial, onde interesses, grupos, indivíduos e comunidades deveriam se organizar, autonomamente, para transferir sustentabilidade e recursos às políticas públicas. Não se trataria, portanto de uma organização autônoma voltada para a emancipação, a construção de consensos e hegemonia ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, domesticada, concebida de modo técnico. A sociedade civil seria cooperativa, parceira: não um campo de lutas ou oposições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva (voluntariado). (NOGUEIRA, 2005, p.59).

A proposta de gestão democrática pretendida pelo MNRU na realidade buscava a descentralização de uma série de competências, antes concentradas nas esferas estadual e federal de governo, pois assim haveria maior possibilidade de fortalecimento do poder municipal e de abertura de canais de participação para a sociedade civil.

A gestão democrática e participativa tão almejada é aquela que busca modificar a articulação entre governantes e governados, [...], é aquela em que os aparatos governamentais (o Estado), ainda que carreguem consigo uma dose considerável de autonomia, não podem ser concebidos como se estivessem desvinculados da sociedade ou imunizados contra seus efeitos (NOGUEIRA, 2005, p. 146).

Nesse sentido a gestão participativa segundo Nogueira (2005, p. 147):

Opera em termos descentralizados e fomenta parcerias, dentro e fora do Estado, isto é, entre as organizações públicas e entre estas e a sociedade civil. Não promove, porém, a diminuição da intervenção estatal em benefício de uma maior liberdade de iniciativa e de uma maior intervenção da sociedade civil (ou mais precisamente do terceiro setor), como estabelece o discurso neoliberal [...]. A gestão participativa, por isso, precisa estar revestida de força e de iniciativa suficientes para dirigir, coordenar o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, tanto quanto para garantir a qualidade dos serviços públicos.

Outro desafio posto às cidades foi a inserção, no cenário mundial, do debate sobre as novas formas de gestão urbana, pois em resposta a crise do capitalismo nos anos de 1970, foram criadas e colocadas em prática várias estratégias de

produção e reprodução do capital em todas as escalas econômicas. Segundo Botelho (2004) as respostas à crise geral do capitalismo tiveram correspondência nas políticas urbanas e no próprio urbanismo, a partir da década de 1980.

Segundo Harvey (1996) a crise trouxe como consequências: a desindustrialização, o desemprego, a austeridade fiscal, o neoconservadorismo, o forte apelo à racionalidade do mercado e da privatização, o declínio do Estado-Nação no controle do fluxo monetário multinacional, entre outros fatores, que colocaram as cidades em âmbito de crise socioeconômica.

Frente à crise econômica, o planejamento urbano e o urbanismo adquirem uma nova função, diferente da mera regulamentação do setor privado. Trata-se da promoção do crescimento econômico, de uma ação empresarial para a atração de investimentos que dinamizem a economia local, como os de setores de alta tecnologia e de serviços, dado que as cidades de forte tradição industrial sofreram um relativo processo de desindustrialização, e forte enxugamento dos postos de trabalho industriais em decorrência dos processos de reestruturação produtiva, tendo, assim, que redefinir seu papel econômico. Essas cidades buscaram, então, produzir uma imagem renovada de si mesmas, dentro da lógica de competição interurbana para atrair investimentos. Assim, a reconstrução da cidade, o desenho de novos espaços ou a remodelação de determinados setores, não só transformam fisicamente a cidade, mas também podem chegar a formar parte de uma imagem renovada da cidade, e converter-se em símbolo de sua “renovação” (BENACH, 2000 apud BOTELHO, 2004, p. 113).

A partir da discussão, percebeu-se claramente que os gestores desejavam conseguir novos investimentos econômicos e a renovação do ambiente construído das cidades. Para isso utilizaram uma estratégia que Harvey (1996, p. 50) denominou de “passagem de ações políticas de gerenciamento urbano para o empresariamento urbano”.

De acordo com Harvey (1996) o grande passo para o processo de mudança na administração urbana ocorreu em 1985 com a realização de um colóquio realizado em Orleans que reuniu homens de negócio e políticos de oito grandes cidades de sete países de capitalismo avançado. Esses líderes possuíam como objetivo explorar as linhas de ação, abertas aos governos urbanos, diante de problemas econômicos e fiscais por que passavam muitas das grandes cidades do mundo capitalista avançado.

Harvey (1996), explica que com a diminuição dos custos de transporte e, por conseguinte a redução nas barreiras espaciais à circulação de bens, dinheiro, pessoas, e informação no último terço do século XX, a qualidade do espaço adquiriu

importância e o vigor da competição interurbana para o desenvolvimento capitalista (investimento, emprego, turismo etc.) foi fortalecido. Assim, a tarefa da administração urbana consistiria, em atrair para seu espaço uma produção altamente móvel e flexível, além de fluxos financeiros e de consumo.

Dessa forma, os administradores públicos, além de atuarem no sentido de facilitar os investimentos privados no âmbito local, também buscam uma maior competitividade internacional, explorando vantagens locais, reforçando o grau de atração da cidade pela elevação da qualidade de vida (melhora do meio físico, cultural, lúdico, etc.) e, sobretudo, difundindo-a publicitariamente através do *City Marketing* (BENACH e TELLO apud BOTELHO, 2004, p. 113).

O empresariamento urbano se caracterizou, principalmente, pela parceria público-privado, tendo como objetivo político e econômico imediato muito mais o investimento e o crescimento econômico por meio de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico (HARVEY, 1996, p. 53).

De acordo com Botelho (2004, p. 114):

A denominada colaboração público-privada encobriria o fato de que os governos municipais, estaduais e federais continuam investindo grandes somas na cidade, só que agora a partir de uma lógica empresarial e especulativa, cujos custos são compartilhados pelos contribuintes e os benefícios são apropriados privadamente pelos promotores associados aos projetos de renovação urbana. E se os projetos fracassam em termos financeiros, o Estado é chamado a pagar a conta (como foi o caso das Docklands em Londres). Assim, a colaboração público-privada, a ênfase nos Projetos Estratégicos, o city marketing, atração de investimentos em serviços, transformação da cidade em lugar de consumo ao invés de lugar de produção são algumas das estratégias que o poder público local busca para dinamizar a economia frente a um contexto internacional cada vez mais instável e competitivo.

É dentro dessa lógica que as cidades passaram a ser vistas como mercadoria, uma vez que a competição interurbana para atrair investimentos visando a financiamentos e a promoção do desenvolvimento econômico local fez com que a administração urbana adotasse um modelo empresarial, sendo necessário que a cidade fosse percebida pelos investidores como um local com boas oportunidades de negócios, ou seja, como uma mercadoria rentável e que vale a pena ser comprada.

Talvez esta seja, hoje, uma das ideias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado *marketing urbano* se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades (VAINER, 2002, p. 78).

É importante destacar que essas novas formas de gestão da cidade não são implementadas somente em cidades de países avançados. No Brasil, por exemplo, de acordo com Gomes (2006, p. 24):

De formulador e, em grande medida, executor da política urbana, o governo federal passa a assumir o papel secundário na regulação e no financiamento de alguns programas pontuais. Ao mesmo tempo, as parcas políticas públicas, através do processo de descentralização política, passam a ser de responsabilidade dos governos municipais, que orientam suas intervenções no sentido da competitividade e do equilíbrio fiscal, contribuindo para agravar as desigualdades na cidade. Essas novas formas de gestão da cidade [...] utilizam como recurso o Plano Estratégico e têm-se tornado hegemônicas.

Segundo alguns autores como Kotler, Haider, Rein citados por Vainer (2002, p. 79) a venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio.

O governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas 'exportações' (de bens e serviços, de seus profissionais etc.) (CASTELLS & BORJA, 1996 apud VAINER, 2002, p. 80).

Assim, as políticas econômicas decididas e negociadas na esfera nacional ou estadual, tornam as cidades cada vez mais com a função de atrair recursos que permitam seu equilíbrio econômico e sua excelência administrativa, com o intuito de torná-las mais competitivas frente ao mercado internacional.

Tem-se aqui o perfeito e imediato rebatimento, para a cidade, do modelo de abertura e extroversão econômicas propugnado pelo receituário neoliberal para o conjunto da economia nacional: o mercado externo e, muito particularmente, o mercado constituído pela demanda de localizações pelo grande capital é o que qualifica a cidade como mercadoria. O realismo da

proposta fica claro quando nossos pragmáticos consultores deixam claro que esta abertura para o exterior é claramente seletiva: não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres; queremos visitantes e usuários solventes (VAINER, 2002, p. 80).

Em síntese, pode-se afirmar que, transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis. (VAINER, 2002, p. 83).

Como pôde ser visto as cidades brasileiras passam por diversos desafios, que em grande parte foram causados pela globalização neoliberal. Portanto, é nesse sentido que se faz necessária a constante luta do MNRU por uma gestão democrática das cidades, onde as regras não sejam ditadas pelo gestor governamental, pois ele seguirá a lógica mercadológica, mas sim, que as políticas urbanas sejam pensadas juntamente com a sociedade visando acima de tudo o bem estar da população.

3.2 REFORMA URBANA: CAMINHO PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Após a Constituinte, ainda em torno do ideário da reforma urbana, formou-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) com o objetivo de avaliar as conquistas obtidas na Constituição e o desempenho da mobilização popular nesse processo, assim como formular referências coletivas para a elaboração das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas e de pressionar o congresso Nacional para regulamentar o Capítulo da Política Urbana, da Constituição Federal de 1988.

O FNRU é uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe, e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade. (MARICATO & SANTOS JUNIOR, 2007, p. 04)

No I Fórum Nacional de Reforma Urbana, realizado em dezembro de 1988, as organizações membro se reuniram e chegaram à conclusão de que as conquistas obtidas na Constituição ainda não eram suficientes, principalmente porque a questão

da função social da propriedade ficou condicionada aos planos diretores. Posteriormente, em outubro de 1989 realizou-se o II Fórum Nacional de Reforma Urbana, onde foi elaborada uma carta de princípios com o objetivo de orientar a atuação dos setores populares para a formulação de novos Planos Diretores e também da Lei de Desenvolvimento Urbano. Já o III Fórum Nacional de Reforma Urbana formulou um plano de ação conjunta, estruturou a sua coordenação e elaborou várias emendas aos projetos de lei de desenvolvimento urbano, com destaque para o Estatuto da Cidade que tramitava no Congresso Nacional (PORTELA, 2004).

O FNRU produziu ativamente a interlocução da sociedade civil em muitos eventos internacionais, entre eles a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), em 1992, onde se elaborou consensualmente o “Tratado por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis⁹”. Em 1995, o FNRU participou do Comitê Preparatório para a Conferência Internacional Habitat II e organizou, em conjunto com outras entidades, a Conferência Brasileira da Sociedade Civil para o Habitat II – pelo Direito a Moradia e à Cidade. Acompanhou em Julho de 1996, a Conferência Habitat II, realizada em Istambul, e participou da delegação oficial que representou o Brasil neste evento, em que se estabeleceu o direito à moradia adequada como direito humano – Inscrito na agenda Habitat. (Observatório Internacional do Direito à Cidade - O IDC).

Com isso, o FNRU segundo De Grazia (2003, p.57):

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.

Como principal expressão do movimento nacional pela reforma urbana, o FNRU tem sido um importante protagonista em várias conquistas da história urbana porque uma vez articulado aos movimentos sociais populares urbanos, conseguiu nos últimos anos avanços valiosos para a estruturação da Política Nacional Urbana. Abaixo segue um quadro com suas principais conquistas.

⁹ O IV Fórum foi realizado durante a ECO-92, onde se enfatizou a defesa das proposições da Reforma Urbana.

Quadro 1- Principais conquistas dos movimentos sociais populares urbanos nos últimos anos.

ANO	PRINCIPAIS CONQUISTAS
2000	<ul style="list-style-type: none"> - Lei de Responsabilidade Territorial – PL 3057/2000; - Criação da emenda Constitucional nº 26 de 2000 que modificou o artigo 6º que trata dos direitos sociais. Com esta emenda foi incluso o direito a moradia como direito social e humano.
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001; - Obrigatoriedade no acompanhamento da elaboração dos Planos Diretores Participativos em todo o Brasil (instrumento obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes).
2003	<ul style="list-style-type: none"> - A criação do Ministério das cidades (Órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano); - Realização da I Conferência Nacional das Cidades; - O Programa Nacional de Regularização Fundiária, inédito em nível federal.
2004	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Conselho Nacional das Cidades - CONCIDADES, homologado pelo Presidente da República, pelo decreto nº 5.031/04 e modificado pelo decreto nº 5790/06 (Órgão colegiado permanente deliberativo e consultivo e integrante da estrutura do Ministério das Cidades que reúne representantes do poder público e da sociedade civil).
2005	<ul style="list-style-type: none"> - A política Nacional de Saneamento Ambiental – PL 5296/05; - Lei Federal dos Consórcios Públicos – Lei nº 11.107/05; - A Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; - Realização da II Conferência Nacional das Cidades; - criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse social, do Fundo Nacional de Habitação Popular – SNHIS/FNHIS (Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005).
2006	<ul style="list-style-type: none"> - A instituição do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social.
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Realização da III Conferência Nacional das Cidades; - O PAC da habitação e do saneamento.
2009	<ul style="list-style-type: none"> - Realização da IV Conferência Nacional das Cidades.

Fonte: Observatório Internacional do Direito à Cidade (OIDC)
Organização: Simone Silva

Todas essas conquistas foram de grande importância para a consolidação dos movimentos urbanos atrelados ao FNRU, entretanto é importante salientar que a aprovação do Estatuto da Cidade foi um passo fundamental para a reforma urbana no Brasil e conseqüentemente para a construção da política urbana brasileira.

3.2.1 O Estatuto da Cidade

Uma importante conquista do FNRU que merece destaque foi a Criação do Estatuto da Cidade¹⁰, lei brasileira de desenvolvimento urbano que fortalece a gestão democrática da cidade colocando o direito a moradia e o direito a cidade acima do direito de propriedade. Ele define as diretrizes gerais que devem se observadas pela União (governo federal), Estados (governos estaduais) e municípios (governos municipais) para a promoção da política urbana.

Para Ribeiro (2003) as diretrizes, os objetivos e os instrumentos de regulação do uso do solo contidos nesse estatuto expressam um sólido consenso social e político elaborado na sociedade brasileira em torno da questão urbana e de sua relevância e centralidade na construção de um projeto de sociedade igualitária e justa.

Assim, a criação desse estatuto foi uma vitória importantíssima sendo considerada por Miranda e Bitoun (2007, p. 18) como:

A materialização de uma antiga reivindicação de luta pela Reforma Urbana desde os anos 70 e 80, e que, só agora está institucionalizado. Além disso, traz uma ênfase aos aspectos ambientais favorecendo a integração das políticas urbanas do saneamento, com habitação, com transportes, etc. Traz também aspectos muito fortes para facilitar a legalização da posse da terra.

A institucionalização do Estatuto da Cidade proporcionou a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e por isso é considerado como um marco regulador das Políticas Urbanas no Brasil, uma vez que sua implementação se deu através de três ordens de questões: centralidade do Plano Diretor como instrumento de execução da política urbana; competência legal para a definição da função social da propriedade e; ênfase na gestão democrática da cidade.

O Plano Diretor é considerado no Estatuto como o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana e como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. A função social da propriedade é garantida no Estatuto através da seção V que trata da

¹⁰ Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. O projeto de lei para criação desse Estatuto começou a tramitar na Câmara dos Deputados em dezembro de 1990 com o número 5.788/90 e somente em julho de 2001 foi sancionado pelo presidente da República após 11 anos de intensas lutas por parte do FNRU (DE GRAZIA, 2003).

Usucapião Especial de Imóvel Urbano. Em relação à ênfase na gestão democrática o art. 2º, inciso II do Estatuto garante, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, a execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além disso, outro expressivo ponto positivo que consta no Estatuto é a grande relevância que ele conferiu à participação popular no planejamento e na gestão urbana. A participação é mencionada em sete artigos diferentes, três dos quais constituem um capítulo específico que trata “Da gestão democrática da cidade”. No capítulo IV, por sua vez é instituído uma série de instrumentos que devem ser utilizados para a viabilização da gestão democrática, a saber:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros os seguintes instrumentos:

I- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II- debates, audiências e consultas públicas;

III- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V- (vetado).

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art.45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Ao prever a participação da sociedade nos organismos gestores existente de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, o Estatuto da Cidade chama a atenção para a necessidade de se pensar com seriedade esse nível de planejamento, uma vez que os níveis mais altos de pobreza e exclusão concentram-

se nas regiões metropolitanas. E, portanto será através da discussão permanente com a população que poderão ser formuladas novas políticas e formas de gestão (DE GRAZIA, 2003).

Dessa forma, estes instrumentos objetivam, de um lado, fortalecer a cidadania, ampliando a base de conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana, para que este deixe de ser um assunto restrito aos especialistas, e, por outro, integrar o planejamento, a elaboração e execução das políticas desenvolvidas no município e a legislação com a gestão urbana, visando democratizar o processo de tomada de decisões (DUCHROW, 2004).

Assim, o Estatuto da Cidade assegura os direitos urbanos ao garantir o direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as gerações presentes e futuras (art. 2º, inciso I).

Ribeiro (2003, p. 15) explica que o estatuto da Cidade contém dois modelos de políticas urbanas:

O primeiro é redistributivo, na medida em que pretende capturar parte da renda real gerada pela expansão urbana para financiar a ação pública que iguale as condições habitacionais e urbanas da cidade; e regulatório por pretender submeter o uso e a ocupação do solo urbano, vale dizer, a valorização da terra aos imperativos das necessidades coletivas [...]. Este modelo redistributivo e regulatório implica ações conflituosas, já que intervém nos interesses econômicos e patrimoniais que historicamente comandam a política urbana no Brasil. O segundo modelo é distributivo. Tem haver com a provisão de serviços habitacionais e urbanos direta ou indiretamente pelo poder público: regularização fundiária, urbanização de favelas, usucapião especial urbano etc.

Segundo Correia (2003, p. 157) o estatuto prevê ainda, a transparência político-administrativa, onde o gestor público, incluindo os poderes Executivo e Legislativo, fica sujeito a punições em situações de improbidade administrativa, como exemplo deixar de assegurar meios para promover debates públicos sobre o Plano Diretor e divulgar amplamente informações referentes ao mesmo.

Sem dúvida, o Estatuto da Cidade constituiu-se em um valioso instrumento dos movimentos sociais populares urbanos, pois forneceu uma nova base jurídica que servirá de suporte para a estruturação e consolidação da Política Urbana no Brasil, na medida em que está atrelado a um modelo de gestão das cidades de base democrática, e, portanto propiciando a participação da sociedade na gestão das

políticas públicas. Com isso, esse instrumento virou a página de um período marcado pela concentração de poder, pelo clientelismo e pela troca de favores entre a elite das cidades e os gestores urbanos.

De acordo com De Grazia (2003) cabe aos atores que se identificam com a bandeira de luta da Reforma Urbana, que buscam conquistar políticas públicas, com uma visão global da questão urbana, fortalecer uma ação articulada da sociedade civil desde a esfera federal até a municipal. É necessário continuar fortalecendo a materialização do direito à cidade, por meio da construção coletiva de leis, políticas, programas e práticas sociais em todos os níveis da Federação que ultrapassem a aplicação do Estatuto da Cidade.

Nessa direção, os movimentos sociais populares urbanos continuaram suas lutas buscando a criação do Ministério das Cidades, pois acreditavam ser de fundamental importância a criação de um órgão que pudesse responder aos diversos problemas urbanos que o país enfrentava e, além disso, era necessário ocupar um vazio institucional que retirava completamente o Governo Federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades brasileiras.

3.2.2 O Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades¹¹ (MCIDADES) foi criado em 2003, também como resultado das lutas sociais do MNRU e do FNRU, tendo como responsabilidade a busca pela definição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário,) além da participação da sociedade. Sua estrutura foi baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas: a moradia, o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, coleta e destinação de resíduos sólidos), transporte e questão fundiária e imobiliária.

Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova 'cultura' para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um

¹¹A criação do Ministério das Cidades foi a realização de uma proposta lançada em 2000 através do Projeto Moradia, documento elaborado com a promoção do Instituto Cidadania e a participação de um grande número de consultores e lideranças sociais e empresariais (CADERNOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações. (MARICATO, 2006, p. 215).

O Ministério das Cidades foi estruturado levando em consideração a reunião das áreas mais relevantes (do ponto de vista econômico e social) e estratégicas (sustentabilidade ambiental e inclusão social) do desenvolvimento urbano e para isso foram criadas quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e transporte urbano e Programas Urbanos. Além disso, foram transferidos ao Ministério das Cidades o Departamento Nacional de Trânsito, órgão antes pertencente ao Ministério da Justiça; a Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., ambas do Ministério dos Transportes (CADERNOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Para iniciar a formulação da PNDU, com participação da sociedade o MCIDADES promoveu em 2003 a I Conferência Nacional das Cidades, evento que foi precedido de reuniões em 3400 municípios em todos os estados. Na ocasião, foi criado o Conselho Nacional das Cidades como parte integrante da estrutura do MCIDADES. Ainda neste ano foram criados, por meio do MCIDADES os Comitês Técnicos do Conselho das Cidades: Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte/Mobilidade e Trânsito e Planejamento Territorial. Posteriormente foram realizadas as demais Conferências, a segunda em 2005, a terceira em 2007 e a quarta em 2009, todas antecedidas pelas conferências municipais e estaduais.

O Conselho das Cidades, eleito na primeira Conferência começou a funcionar no início de 2004 e aprovou as propostas das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano, assim como a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos (MARICATO, 2006, p. 216).

Assim, o MCIDADES se tornou o formulador, naquilo que é de competência do governo federal, das políticas de saneamento ambiental, habitação e mobilidade/transporte urbano e trânsito; o definidor de diretrizes e princípios da política urbana, conforme norma constitucional; e o gestor da aplicação e distribuição de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União aos temas

concernentes. Para isso possui como principal operadora da política urbana a Caixa Econômica Federal.

Todas essas conquistas jurídicas por parte dos movimentos foi e tem sido de grande importância, entretanto é necessário fazê-las cumprir, pois num país em que dificilmente as leis que visam beneficiar a maioria da população são cumpridas, sempre haverá constantes necessidades de pressão popular para sua efetivação, como bem pontua Maricato (2007, p.02) ao mencionar que é nas lutas específicas ou urbanas, que está a hora certa de enfrentar as forças que resistem à implementação dos marcos legais conquistados, incluindo aí, especialmente, o judiciário, os legislativos, os executivos, o Ministério Público e os Cartórios de Registro de Imóveis.

É nessa perspectiva, que o presente trabalho analisa a medida que a participação social está sendo contemplada nos projetos integrantes do MCIDADES, em especial o Projeto “Sanear Ananindeua”, objetivando identificar ainda, se a CAIXA como operadora desse projeto fomenta de fato uma participação que esteja em consonância com o modelo de gestão democrática das cidades. Antes primeiro, será necessário pontuar teoricamente o conceito de participação social, objeto de estudo do próximo tópico.

3.3 NOTAS TEÓRICAS SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Segundo Gohn (2007) o estudo científico sobre participação, remonta ao século XVIII, com as formulações de J. J Rousseau; de teóricos do liberalismo como John Stuart Mill, G. D. H. Cole e A. de Toqueville, seguidas no século XIX pelos socialistas utópicos, os socialistas libertários, assim como a Marx e Engels que deram origem a uma tradição analítica que gerou um paradigma.

Para Pateman (1992) Rousseau pode ser considerado como o teórico por excelência da participação, pois sua teoria política considerava a participação individual direta de cada cidadão no processo de tomada de decisões de uma comunidade e a vê como um modo de, simultaneamente, proteger os interesses privados e assegurar um bom governo. A participação em Rousseau tem como função principal a educação, para ele a participação deve exercer um caráter educativo sobre as pessoas, pois quanto mais o cidadão participa mais ele se torna capacitado a participar. Outras duas funções em sua teoria consistia em permitir que

as decisões coletivas fossem aceitas mais facilmente pelos indivíduos e favorecesse a integração do cidadão na sua comunidade.

Quanto à teoria de John Stuart Mill, Gohn (2007, p. 23) diz que este se preocupava com o desenvolvimento mental de uma comunidade e via a possibilidade deste desenvolvimento se expressar em ações que denotavam um espírito público, com caráter ativo dos indivíduos, em contexto de instituições populares participativas. O melhor local para a aprendizagem da participação seria para Mill, o nível local, pois é nesse nível que o indivíduo aprende a se autogovernar e aprende sobre democracia.

Mill argumenta que de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação em nível local; é neste nível que ele aprende a se autogovernar. (...) as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a nível local. Assim, para Mill, é a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, onde não apenas as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, mas onde ele também tem boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo local. É por meio da participação a nível local que o indivíduo 'aprende a democracia' (PATEMAN, 1992, p. 46).

Entretanto a tese rousseniana, sobre a necessidade da igualdade política não foi contemplada por Mill. Seu sistema é elitista, e as leis, por exemplo, deveriam ser preparadas por uma comissão especial, formada por uma elite educada que deveriam ser eleitas para ocupar cargos em todos os níveis políticos (Gohn, 2007, p. 23).

Em relação à teoria de Cole sobre a participação, Pateman (1992, p. 53) diz que esta se construiu sob o argumento de Rousseau de que a vontade, e não a força é a base da organização social e política. Eis o que diz:

Cole produz uma teoria de associações. Sociedade, como definida por ele, é um complexo de associações que se matem unidas pelas vontades de seus membros. Se o indivíduo quiser se auto-governar, então ele não só tem de ser capaz de participar da tomada de decisões em todas as associações das quais ele é membro, como as próprias associações têm de ser livres para controlar seus próprios assuntos (PATEMAN, 1992, p. 53).

Para Cole, assim como para Mill, a função educativa da participação é crucial, e enfatiza que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. Além disso, também sustentava que seria apenas pela participação a

nível local e em associações locais que o indivíduo poderia 'aprender democracia' (PATEMAN, 1992).

Cole propôs a criação de uma série de instrumentos de participação em âmbito local, tais como cooperativas de consumidores, Conselhos de utilidades, guias cívicas para cuidar da educação, saúde etc. Formulou ainda a proposta de uma estrutura política horizontal para desenvolver os processos participativos, que ia da comuna local à comuna nacional, passando pelo nível regional. Por fim, as associações foram incluídas entre os direitos fundamentais da pessoa humana (GOHN, 2007).

Cada cidade ou área rural teria a sua própria comuna, onde a unidade básica seria o bairro, (...), e os representantes seriam eleitos a partir das guildas e demais corpos locais da comuna, com base nos bairros. A camada horizontal seguinte seria composta por comunas regionais, reunindo a cidade, o campo e as guildas regionais, e no topo estaria a Comuna Nacional que, pensava Cole, seria um corpo de mera coordenação sem se constituir no prolongamento funcional, histórico ou estrutural do Estado existente (PATEMAN, 1992, p. 59).

Esses instrumentos de participação criados na teoria de Cole são os princípios da Teoria Participativa, os quais favoreciam que um número maior de indivíduos participasse por meio das associações e das comunas por ele formulada.

Quanto ao conceito de participação na abordagem marxista, ele está articulado a duas categorias de análise: lutas e movimentos sociais.

A análise dos movimentos sociais, pelo prisma do marxismo, refere-se a processos de lutas sociais voltadas para a transformação das condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão sociopolítica e cultural (GOHN, 2007, p. 25).

Ainda no que se refere à participação, na abordagem marxista, ela significa a luta por melhores condições de vida (econômicas, culturais e sociais). Tais lutas foram promovidas pelos movimentos sociais formados pelas classes em situação de subordinação. Portanto a partir da perspectiva marxista, estudar a participação requer estudar o relacionamento dos cidadãos com os representantes políticos que possuem os instrumentos de poder necessários para transformar demandas populares em políticas públicas.

Alguns autores trabalham a questão da participação política, tais como Pizzorno (1971), Dallari (1984), Bobbio et al (1986), Teixeira (2001) e Ammann

(1981). Para Pizzorno a participação política é uma ação em solidariedade para com o outro, no âmbito de um estado ou de uma classe, em vista a conservar ou modificar a estrutura do sistema de interesses dominante (PIZZORNO, 1971 apud GOHN, 2007, p.25).

Para Dallari entre as mais eficientes formas de participação política estão os trabalhos de conscientização e de organização. Ele distingue a participação política formal e a real. A primeira limita-se aos aspectos secundários do processo político. A segunda, real, é aquela que influi nas decisões políticas fundamentais (DALLARI, 1984 apud GOHN, 2007, p. 26).

Quanto a Bobbio, Matteuci e Pasquino em sua obra *O Dicionário de política* (2009) se reconhece variadas atividades que são designadas como “participação política”, tais como o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para certa agremiação política, o apoio a candidatos políticos no decorrer da campanha eleitoral, etc. Entretanto para esses autores há pelo menos três formas ou níveis de participação política:

A primeira forma que poderíamos designar com o termo de *presença*, é a forma menos intensa e mais marginal de participação política; trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, etc., situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma poderíamos designá-la com o termo de *ativação*: aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover. Isto acontece quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se participa em manifestações de protesto, etc. O termo participação, tomado em sentido estrito, poderia ser reservado finalmente, para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política (BOBBIO et al, 2009, p. 888).

Para Teixeira (2001, p.25) o conceito de participação política é impregnado de conteúdo ideológico. Ele é utilizado de várias maneiras, tanto coonestando e legitimando a dominação mediante estratégias de manipulação como lhe negando qualquer papel de institucionalidade. Com o mesmo ponto de vista de Bobbio et al, Teixeira (2001) considera a participação política desde o ato simples de comparecer a reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o momento de inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios (SANI, 1986; COTTA, 1979 apud TEIXEIRA, 2001).

A participação política para Ammann (1981, p. 154) significa:

[...] A tomada de decisão nos diversos níveis da sociedade. Participar politicamente implica, assim, tomar parte na gestão e determinação da sociedade, através, por exemplo, da formulação de leis e diretrizes globais, da organização e representação partidária, da delegação de poderes políticos, do voto, do plebiscito etc.

Alguns autores como Pateman (1992), Arnstein (1969) e Bordenave (1994) utilizam tipologias que tratam de graus de participação.

Pateman (1992), por exemplo, define três tipos de situação de participação: a) a *pseudo-participação* – aquela em que há somente consulta a um assunto por parte das autoridades. b) a *parcial* - da qual muitos tomam parte do processo, mas só uma parte decide de fato; c) a *total*, situação em que cada grupo de indivíduo tem igual influência na decisão final. Para a autora o processo de participação está relacionado ao processo político de tomada de decisões, e vai muito além de arranjos institucionais.

Em relação à definição de Arnstein (1969) ele propõe um esquema muito parecido com o de Pateman, no entanto os seus graus de participação são distintos. Ele começa pelo nível mais baixo e o denomina *manipulação* (quase sinônimo de não-participação); segue com três outros graus que ele denomina graus práticos que são: a terapia, a informação e a consulta. Os últimos graus referem-se a um poder comunitário e se desdobram em quatro tipos: conciliação, associação, poder delegado e controle comunitário propriamente dito (ARNSTEIN, 1969 apud GOHN, 2007).

Já Bordenave (1994) define sete graus de participação. Para ele o menor grau de participação é o de *informação*, em que os dirigentes informam os membros da organização das decisões já tomadas. Em seguida tem a *consulta facultativa*, onde a administração pode se quiser e quando quiser consultar os subordinados, solicitando críticas, sugestões ou dados para resolver algum problema. Em outro grau está a *consulta obrigatória*, neste os subordinados devem ser consultados em certas ocasiões, embora a decisão final pertença aos dirigentes. Um grau mais avançado de participação é a *elaboração/recomendação* na qual os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas em que a administração aceita ou

rejeita, mas sempre se obrigando a justificar sua posição. Num degrau superior está a *co-gestão*, na qual a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegialidade. A *delegação* é um grau de participação onde os administrados tem autonomia em certos campos ou jurisdições antes reservados aos administradores. E o grau mais alto de participação é a *autogestão*, na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. Na autogestão desaparece a diferença entre administradores e administrados, visto que nela ocorre a auto-administração.

Cotta (1979) apud (Teixeira 2001) informa que a participação tem várias dicotomias: direta ou indireta, institucionalizada ou 'movimentalista', e orientada para a decisão ou para a expressão.

Na participação direta há a participação de todos os cidadãos, já a indireta é aquela na qual se tem os representantes dos cidadãos. Em relação à participação institucionalizada e "movimentalista", a primeira ocorre em esferas públicas em que a participação do poder público se dá juntamente com a sociedade civil, nesta há um caráter de permanência e regularidade, entretanto pode-se incorrer no risco de envolver os agentes sociais na racionalidade técnico-burocrática. A segunda refere-se à participação dos movimentos, que funciona pela lógica 'consensual solidarística' presidida por valores éticos, morais e comunitários. A participação orientada para a decisão caracteriza-se por intervirem, de forma organizada, atores da sociedade civil no processo decisório, e têm sido enfatizados, até pelos seus críticos, como fundamental e definidora. Já a orientada para expressão tem caráter mais simbólico, caracteriza-se por marcar presença na cena política, ainda que possa ter impacto ou influência no processo decisório (TEIXEIRA, 2001).

Independentemente das formas que se pode revestir o termo participação, Teixeira (2001, p. 27) explica que esta significa 'fazer parte', 'tomar parte', 'ser parte' de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Para ele referir 'a parte' implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo.

Bordenave (1994) também conceitua participação da mesma forma que Teixeira, e explica ainda que há uma diferença entre 'fazer parte' e 'tomar parte', a participação onde se 'faz parte', mas não se 'toma parte' é considerada uma

participação passiva, já aquela onde se 'toma parte' como participação ativa, que representa um nível mais intenso de participação.

Ainda sobre o aspecto da participação, vale destacar dois processos, que são o da microparticipação e o da macroparticipação. Segundo Meister apud Bordenave (1994) a microparticipação é a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa sociedade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais imediatos. É uma participação em nível menor, aquela que se dá nas comunidades, sindicatos, associações de bairro, grêmios estudantis, sociedades profissionais, grupos de igrejas, clubes esportivos, e muitas outras expressões associativas, sendo que é nesse nível que a educação para a participação se desenvolve.

Um campo bem propício para o exercício da microparticipação é a gestão municipal. No entanto, muitos municípios ainda não desenvolvem a participação social na administração pública, o que de certa forma acaba comprometendo o desenvolvimento do próprio município, pois a participação em nível micro apresenta-se como um valioso instrumento para o aprofundamento da democracia, uma vez que a partir da descentralização, haverá maior possibilidade de se alcançar níveis de macroparticipação.

Como forma de exemplificação da explanação acima, se pode citar o caso dos conselhos municipais que na atualidade caracterizam-se como um dos principais mecanismos de participação nas cidades do Brasil. Segundo Cerqueira (2008, p. 62) atualmente os conselhos municipais são instâncias públicas de formação de opinião, de vocalização de demandas, de manifestação de vontade política, muito mais do que meros instrumentos do governo ou da sociedade. Além dos conselhos municipais, Cerqueira (2008, p. 62) também aponta outras formas de relação estabelecidas entre a sociedade e o Estado, como são os casos de:

Audiências públicas democráticas, processos de consulta, fiscalização sobre ações de governo em canais formais, em reuniões ou assembleias de bairros e entidades. Que embora não signifiquem participação direta nas decisões, correspondem a processos que podem ser entendidos, em sentido amplo como momentos de partilha e poder.

A macroparticipação, isto é, a participação macrossocial, compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, quer dizer, na história da sociedade. Sua conceitualização, por

consequente, deve incidir no que é mais básico da sociedade, que é a produção dos bens materiais e culturais, bem como sua administração e seu usufruto. (BORDENAVE, 1994, p. 25)

Assim, a macroparticipação é considerada por Bordenave (1994) como a participação social que implica em uma visão mais larga, pois o cidadão, além de participar em nível micro na família e nas associações, também participa em nível macro quando intervém nas lutas sociais, econômicas e políticas de seu tempo.

Para Amman (1980, p. 61) a participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada.

Com isso, a participação social não se reduz a apenas fazer parte de algum grupo por estar inserido nele, mas sim fazer parte no sentido de construir lutas para alcançar os objetivos propostos pelo grupo, assim como usufruir das conquistas alcançadas.

Quanto a participação social na realidade e no cotidiano da população, Ammann (1981, p. 154) pontua que:

O modo como ela está sendo concebida e provocada restringe-se quase exclusivamente aos componentes redistributivos dos bens da sociedade – trabalho, habitação, educação, saúde, lazer etc. – sem levar muito em conta que o poder decisório representa um componente imprescindível de qualquer tipo de participação.

Compreendeu-se a partir da discussão do presente trabalho que o objetivo da participação social consiste em decidir os rumos das políticas públicas, e conseqüentemente acabar com a concentração de renda e poder que se apresenta nas mãos de uma minoria, o grande problema é que estrategicamente as classes dominantes passam a destinar espaços de participação para as classes excluídas dos meios de produção e de consumo, justamente com o objetivo de comprometer a qualidade da participação. E assim, a participação social desvia-se do seu real objetivo passando a ter apenas um caráter paliativo das desigualdades do sistema de distribuição, mas não tendo o poder decisório na condução das políticas.

Outro fator que merece destaque ao se tratar de participação é a questão da informação. Bordenave (1994, p. 68) explica a importância desta, ao dizer que:

A participação democrática começa quando os grupos da população interessada em um tema específico recebem informação específica,

conhecem os canais de reivindicações e são alertados para as formas de consulta a que têm acesso. Um governo democrático aberto à participação é aquele que informa corretamente, ouve cuidadosamente e consulta ativamente a população.

Diante dessa conceituação, observou-se que de nada valerá toda uma luta da sociedade para uma efetiva atuação dos cidadãos na construção de uma nova sociedade se as pessoas que participam do processo não têm acesso às informações pertinentes aos interesses da coletividade. Por isso é de suma importância que seja garantido o direito à informação para que a participação dos cidadãos, na administração pública aconteça de forma qualificada. Vale lembrar que o direito à informação é preceito constitucional que deve ser exercido em todos os níveis de governo.

Teixeira (2001) aborda a categoria participação cidadã e a define como:

Processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado [...]. Implica o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. [...] A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-os a outros que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões (TEIXEIRA, 2001, p. 30).

Para Teixeira (2001) a participação cidadã se diferencia da 'participação comunitária', porque não objetiva a mera prestação de serviços à comunidade, tampouco se trata de simples participação em grupos ou associações para a defesa de interesses específicos ou expressão de identidades, por mais que tais elementos possam estar presentes no processo, porém seus objetivos são mais amplos. Não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder.

Teixeira (2001) ressalta ainda, que participação cidadã não deve se confundir com 'participação popular', muito utilizada para designar a ação desenvolvida pelos movimentos sociais de caráter reivindicativo. A expressão foi criada no sentido ideológico de reduzir os atores aos segmentos sociais mais explorados, excluindo os setores sociais médios, intelectuais, profissionais, pequenos e médios empresários também dominados, considerados fora do campo popular.

A 'participação popular' também tem sido usada por governos e organismos internacionais ao envolver segmentos dominados da população em seus

projetos e políticas, inclusive como estratégia de redução de custos (mutirões, parcerias) e com objetivos de manipulação ideológica, pretendendo-se conferir legitimidade a governos e a programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural (TEIXEIRA, 2001, p. 32)

Dessa forma, para Teixeira (2001) a participação cidadã está relacionada à atividade cívica, que engloba direitos, deveres e responsabilidades. Está ligada ainda, a noção de cidadania enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade e igualdade de direitos. É o processo onde se deve fazer parte e tomar parte tanto no campo político, como no social e econômico, apresentando demandas sociais e buscando o controle dos gastos públicos.

A participação da sociedade junto às decisões de órgãos governamentais é de suma importância para que haja uma democracia participativa, que Bordenave (1994, p. 34) conceitua como sendo aquela que promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem 'lá em cima' e os que executam e sofrem as consequências das decisões 'cá embaixo'.

Teixeira (2001, p. 38) também salienta que a participação é um instrumento de controle social e político do Estado pela sociedade, que possibilita aos cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública.

É nesse sentido que se faz necessária a participação social na elaboração e execução de projetos sociais, pois assim as ações não passam a ser pensadas verticalmente, apenas pelos gestores públicos, mas também, com a visão dos próprios beneficiários, uma vez que são eles os principais afetados, e portando tem o direito de decidir o que deve mudar ou não na sua condição de vida.

3.4 O SERVIÇO SOCIAL E SUA APROXIMAÇÃO COM A TEMÁTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A aproximação do Serviço Social à prática da participação ocorreu, principalmente por meio do Desenvolvimento de Comunidade - DC, que se constituiu como campo de atuação do Assistente Social. Abreu (2010, p. 105) explica que a pedagogia da 'participação' desenvolve-se e consolida-se na prática do assistente

social a partir, fundamentalmente, das propostas de Desenvolvimento de Comunidade (DC), sob a influência da ideologia desenvolvimentista modernizadora.

Segundo a Organização das Nações Unidas – ONU o DC é definido como:

Processo através do qual os esforços do próprio povo se unem aos das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar essas comunidades na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país. (AMMANN, 2009, p. 32)

Essa definição apresentada naquele período pela ONU, de acordo com Nelson Henry apud Ammann (2009, p. 32) comportava dois ingredientes essenciais para o DC, “a participação do próprio povo nos esforços para melhorar seu nível de vida e o apoio técnico governamental para tornar mais eficazes os programas de ajuda mútua”.

No contexto histórico internacional o surgimento do DC está relacionado com o Período Pós-Segunda Guerra Mundial, em que as grandes potências – lideradas pelos Estados Unidos e Rússia deflagraram a chamada Guerra Fria pela conquista da primazia política, econômica e ideológica de um mundo supostamente bipolarizado. Esse período foi marcado pela consolidação do bloco socialista e sua expansão aos países orientais.

Tudo isso começou a representar um perigo para os países capitalistas, e a Organização das Nações Unidas – ONU passou então a levantar a bandeira da social-democracia e buscar estratégias capazes de garantir a ordem social. Uma de suas estratégias foi uma campanha de assistência técnica destinada aos países subdesenvolvidos, que possuía como pano de fundo evitar a expansão das ideias socialistas em vários países.

segundo Abreu (2010, p. 105) a proposta de DC se apresentou nesse contexto da seguinte forma:

Estava sob a influência da ideologia desenvolvimentista modernizadora e passou a ser introduzida e difundida no continente latino-americano nos marcos das estratégias expansionistas do capitalismo monopolista, sob a hegemonia do imperialismo econômico dos estados Unidos, contando com o adesismo e submissão de governos e lideranças nacionais nos diferentes países.

Abreu (2010, p.107 e 108) afirma ainda que as experiências de DC implementadas a partir dos anos 50, na América Latina, enfatizaram a participação

popular nos programas de governo como eixo central de processos de “integração” e “promoção” sociais [...] visando, principalmente conter a ameaça do comunismo nesse contexto, em que as condições de pobreza são entendidas como facilitadoras.

No contexto nacional, o DC surgiu no Brasil no final dos anos 40 e com isso, passou a ter apoio oficial da classe dominante, pois se afirmou como um instrumento capaz de favorecer o consentimento espontâneo das classes subordinadas às estratégias definidas pelo Estado. E por isso Ammann (2009, p. 191) diz que o DC brasileiro:

Tem-se revelado uma ideologia, muito mais do que uma técnica ‘neutra’, enquanto se vai historicamente conformando aos interesses dos centros hegemônicos internacionais, bem como nacionais, revelando flutuações temáticas e metodológicas consentâneas às preocupações do Estado, segundo as condições conjunturais e a configuração sociopolítica da vida nacional.

Assim, o DC no Brasil representa um instrumento ideológico de caráter acrítico, uma vez que não questiona as estruturas de poder. Pelo contrário, o que ele faz é operar como uma espécie de servo dessas estruturas, validando-as, reproduzindo-as e fortalecendo-as.

Nessa conjuntura constata-se facilmente que a participação social no DC não se constituiu como uma ferramenta para alcançar a democracia participativa, mas sim o que Abreu (2010, p. 117) chama de “um artifício direcionado ao mascaramento da estrutura concentradora de poder e de renda”.

Somadas às discussões, Abreu (2010, p. 118) afirma que a participação é, portanto eixo central da reorganização cultural, ou seja, constitui uma mediação para a integração e o consentimento, por parte da população, às mudanças estruturais impostas pelo padrão de acumulação do capital. Logo, a política participacionista implementada pelos programas do DC se tornou um instrumento de manipulação das classes dominantes para fazer a sociedade acreditar que estava realmente participando das tomadas de decisões, quando na verdade estava apenas legitimando os interesses das classes dominantes através do consentimento e adesão.

O Serviço Social, nesse contexto, estava aliado ao DC tradicional, mantendo uma relação com lideranças de movimentos comunitários atrelados aos interesses da classe dominante. O profissional era visto como detentor do saber enquanto a

comunidade se situava apenas como objeto de sua intervenção. Ammann (2009, p. 171) explica que:

O técnico é visualizado enquanto detentor do saber, sujeito que estuda, diagnostica, programa, executa e avalia, ao passo que a população é incentivada a ter uma ideia de seus problemas, é ajudada a compreender os porquês da situação, como se ela não soubesse muito melhor do que o técnico, uma vez que os problemas os atingem na própria pele.

É nesse sentido que Abreu (2010, p. 119) coloca que as funções pedagógicas desempenhadas pelo assistente social no âmbito da mobilização e participação popular nutrem-se da pedagogia autoritária dominante difundida pelo projeto de modernização conservadora.

Eis o verdadeiro objetivo das ações propostas pelo DC: constituir-se como um instrumento capaz de conter a expansão das ideias socialistas que estavam sendo difundidas por todos os continentes naquele período.

Foi somente a partir da segunda metade da década de 1960 que ocorreu na América Latina um questionamento das bases teórico-metodológicas no interior da categoria profissional. Esses questionamentos culminaram no Movimento de Reconceituação, que segundo Abreu (2010, p. 112) se definiu como:

Uma mediação fundamental no redimensionamento do perfil pedagógico da prática do assistente social no continente latino-americano, considerando os direcionamentos assumidos pelo mesmo, demarcando duas tendências profissionais: uma integrada ao processo de modernização conservadora, que é intensificada no Brasil a partir de então, e outra é referenciada na busca de vinculação profissional com a perspectiva histórica das classes subalternas.

Como pôde ser verificado na exposição do assunto, o Movimento de Reconceituação classificou-se como heterogêneo havendo tanto posturas de caráter crítico voltadas aos interesses das classes subalternas como posturas totalmente conservadoras que visavam apenas os interesses da classe dominante. Isso é reforçado por Simionatto (1995, p. 117) quando diz que:

Este movimento, que tem sua emergência em 1965 e seu exaurimento por volta de 1975, se desenvolverá a partir de várias vertentes, desde as de natureza nitidamente desenvolvimentista até as que, de forma mais radical, propunham a criação de um serviço social comprometido com a realidade dos povos latino-americanos, cujo referencial deslocava-se da visão funcionalista para a perspectiva dialética.

No Brasil esse processo também ocorreu de forma heterogênea, porém predominou o movimento com a perspectiva da modernização conservadora. Simionatto (1995, p.118) ao referir-se a perspectiva crítica dialética desse movimento explica que tal proposta não encontrou, espaço para se desenvolver na realidade brasileira, pois, com o golpe militar de 1964, a perspectiva modernizadora terminou por ser efetivamente assumida pelo serviço social.

Quanto ao movimento a partir da tendência profissional com a perspectiva histórica das classes subalternas, Abreu (2010) coloca que é nesse contexto que o profissional de Serviço Social passa por um processo de construção de uma perspectiva pedagógica emancipatória pelas classes subalternas que postula em sua base o princípio educativo como possibilidade para a construção de uma nova cultura dessas classes. Esse princípio educativo possui como elementos constitutivos a solidariedade, a colaboração, a mobilização, a capacitação e a organização dessas classes.

Segundo Abreu (2010, p. 135) essa perspectiva de organização de uma nova cultura pelas classes subalternas é a tarefa de um projeto societário verdadeiramente revolucionário e diante disso expõe que uma de suas exigências é:

A realização de um imenso trabalho de crítica do pensamento tradicional dominante e de elaboração/difusão de uma nova e superior concepção de mundo, que passa necessariamente pela reestruturação radical do sistema global de controle social e instituição de um novo modo de ser do ser social.

Sobre a criação de uma nova cultura é necessário que a ideologia e a linguagem sejam colocadas como eixo central dessa perspectiva, pois:

A Ideologia é tanto um elemento de dominação, uma vez que desde a entrada do homem no mundo consciente lhe é imposta uma concepção de mundo, mecanicamente, 'por um dos vários grupos sociais nos quais todos estão automaticamente envolvidos' (GRAMSCI, 1978 apud ABREU, 2010, p. 136). Quanto pode ser um elemento de libertação, quando ocorre a elaboração de uma concepção de mundo própria dos grupos subalternos, mediante a qual verifica-se o afastamento da influência ideológica da classe dominante, que é, assim, uma necessidade a fim de conseguir 'romper a unidade baseada na ideologia tradicional, sem cuja ruptura a força nova poderia adquirir consciência da própria personalidade independente'. (GRAMSCI, 1976 apud ABREU, 2010, p.136/137).

Compreende-se, então que é de fundamental importância que as classes subalternas consigam romper com a ideologia da classe dominante e passem a

construir uma concepção de mundo própria de sua classe. Quanto à elaboração de uma nova linguagem, esta é importante por que:

Pressupõe a obtenção de uma unidade 'cultural-social' pela qual uma multiplicidade de quererdes desagregados, com heterogeneidades de fins, se unem em conjunto para um mesmo fim, na base de uma igual e comum concepção do mundo geral e particular, transitoriamente atuante – por via emocional – ou permanente, pelo que a base intelectual se radica, se assimila e se vive de tal forma que pode tornar-se paixão. (GRAMSCI, 1978 apud ABREU, 2010, p. 137).

Desta forma, a linguagem é o principal veículo de expressão para a criação de uma nova concepção de mundo. E com base nas referências acima, entende-se que a constituição de uma nova cultura pelas classes subalternas, só pode ser pensada no contexto das transformações estruturais e superestruturais, em que a ação política direta constituirá o primeiro passo no sentido da auto-realização das referidas classes ABREU (2002, p. 137).

3.4.1 Serviço Social e Participação Social em projetos urbanísticos

Como pôde ser visto no tópico anterior, a demanda de participação comunitária ao Serviço Social não é uma requisição recente. Vimos que tanto no Brasil como a nível mundial o trabalho comunitário faz parte da construção histórica do fazer profissional do Assistente Social.

Com relação aos projetos urbanísticos, na atualidade as agências multilaterais de crédito têm produzido modelos orientadores do planejamento urbano voltados, principalmente aos gestores municipais. Dessa forma os municípios orientam-se por determinados “modelos de gestão de cidades”, que de acordo com Vainer (2002) primam pelo embelezamento do espaço urbano para tornar a cidade cada vez mais atrativa aos investimentos empresariais.

Vale destacar que na formatação dos atuais modelos de gestão de cidades há uma orientação particular no que se refere à participação dos usuários envolvidos nos projetos urbanísticos financiados com recursos das agências multilaterais ou do próprio Governo Federal (mediante Orçamento Geral da União). Assim, acredita-se que o governo brasileiro tem se identificado com essa modalidade de planejamento urbano, na medida em que referencia os Manuais de Operacionalização elaborados

pela Caixa Econômica Federal, os quais definem, monitoram e avaliam os projetos executados pelo poder público municipal e estadual.

A partir da década de 90 os profissionais que atuam nas políticas urbanas, em especial os técnicos da área social, a exemplo dos Assistentes Sociais, passaram a receber orientações para fomentar a participação social dos usuários atendidos pelos projetos urbanísticos. Com isso, esses profissionais seguem várias normas e orientações contidas nos Manuais Técnicos elaborados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) em parceria com o Ministério das Cidades (MCIDADES). Eis o que diz Santana (2007, p. 06) a respeito desse assunto:

Importa destacar que os projetos urbanos aprovados e desenvolvidos na década de 90 e início desse século, passaram a contar com recursos adquiridos através de empréstimos financeiros de bancos multilaterais,[...]. intermediados pelo governo federal, através da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) e, atualmente, pelo Ministério das Cidades. Os bancos em referência possuem diretrizes, orientações, exigências, que devem ser seguidas por seus tomadores de empréstimos, para aquisição dos recursos. Tais diretrizes encontram-se nos Manuais de Orientações e Regulamento Operacional, formulados pelo governo federal, os quais contém, passo a passo, todas as requisições a serem seguidas pelos Estados e/ou Municípios. Ressalte-se que, dentre as exigências e orientações consta a necessidade de elaboração de um projeto comunitário que deve ser integrado ao projeto urbanístico (projetos físicos para a área habitacional). Esse projeto, denominado de Trabalho de Participação Comunitária, deve ser coordenado e executado por profissionais da área social (Assistentes Sociais e/ou Sociólogos), sendo que esses devem ter qualificação e/ou experiência de atuação em assentamentos urbanos.

Nesse sentido, o assistente social tem a tarefa de garantir a efetiva participação social dos sujeitos envolvidos nesses projetos, com uma prática profissional que parta da concepção crítica da realidade, pautada num projeto profissional e num código de ética, que possui como um de seus princípios fundamentais o posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática.

4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROJETO DE URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO: “SANEAR ANANINDEUA”

4.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM ANANINDEUA: CONSEQUÊNCIA DA URBANIZAÇÃO ACELERADA DE BELÉM

Para uma maior compreensão da história de Ananindeua se faz necessário conhecer um pouco da história de Belém no contexto amazônico, uma vez que as histórias desses dois municípios estão intimamente ligadas.

Belém foi fundada em 12 de Janeiro de 1616 por Francisco Caldeira Castelo Branco e desde a sua fundação até 1850, era praticamente um povoado. Diniz (1990) explica que durante esse período, dada a sua localização estratégica, Belém se manteve prioritariamente, com a função político-militar de assegurar o domínio português, evitando e controlando o acesso a região.

De acordo com Lima et al (2001) nesse período foi construído o Forte do Presépio (depois denominado Forte do Castelo) – marco inicial de Belém – na confluência da Baía do Guajará com o Rio Guamá (parte meridional da foz do Rio Amazonas), para se defender às tentativas dos ingleses, franceses e holandeses de se estabelecerem na região.

A atividade econômica, na Amazônia, se iniciou com a lavoura da cana-de-açúcar, porém devido às dificuldades naturais da mata e dos rios, não teve progresso e com esse insucesso os colonizadores portugueses, especialmente os religiosos, com a ajuda dos índios (domesticados e aculturados, conhecedores dos rios e da floresta), estabeleceram a ‘coleta das drogas do sertão’ (plantas medicinais e aromáticas, cacau, canela, cipós, raízes etc.). Essa atividade se estendeu até meados do século XIX, e posteriormente começou a desenvolver-se na Amazônia, especialmente no Pará, a extração da borracha (LIMA et al, 2001).

No período do ciclo da borracha (1850-1912), Belém se transformou em um importante centro comercial, pois era por este município que passava toda a produção de borracha transportada para a Europa, e também o local onde entravam todos os produtos industrializados vindos da Europa com destino à região amazônica (COSTA, et al, 1991).

Nesse período, Belém sofreu importantes e significativas transformações, e conforme Diniz (1990, p. 01):

A qualidade de vida urbana dá um salto qualitativo de extremas proporções. A cidade se expande para as áreas nobres – terras altas, isentas das inundações –, calçamentos de ruas, fornecimento regular de energia elétrica, implantação de sistemas de esgoto, criação dos serviços de transportes através de bonde, construção de obras como o Teatro da Paz, e assim por diante. É nesse período também que se inicia o que se pode chamar de interiorização do desenvolvimento com a construção da estrada de ferro Belém-Bragança [...]. Esta época fez surgir e dinamizou os núcleos de Mosqueiro, Icoaraci, Ananindeua e Marituba.

O objetivo da construção da estrada de ferro Belém-Bragança era o desenvolvimento da Região Bragantina, pois como Belém estava crescendo, era preciso criar uma região agrícola para sustentar a cidade. A referida estrada possuía 293 km de trilhos que ligava Belém (Estação de São Brás) à Bragança. Já os núcleos agrícolas, que surgiram a partir do crescimento da Região Bragantina, além de cultivarem para o autoconsumo e para o abastecimento de Belém, praticavam ainda, o cultivo de algodão, malva e fumo.

Foi com a estrada de ferro que nasceu a história de Ananindeua, pois o que atualmente é a sede de Ananindeua se originou de uma estação de trem que servia aos trabalhadores do Curtume Maguari, conforme mostra a figura abaixo:

Figura 1- Estação de trem da extinta estrada de ferro Belém-Bragança



Fonte: <http://www.estacoesferroviarias.com.br/braganca/fotos/ananindeua9101.jpg>

O nome do Município é de origem tupi e advém da abundância de árvores denominadas “ANANI”, uma árvore que produz a resina de cerol, muito utilizada para lacrar as fendas das embarcações. Inicialmente Ananindeua pertencia à circunscrição de Belém, e era apenas um povoado que vivia principalmente em função do grande Curtume Maguari. Esse Curtume era uma fábrica de beneficiamento de couro e o produto era vendido principalmente no mercado de Belém e para outras regiões do Brasil.

A localidade do Maguari é, portanto, o núcleo urbano mais antigo de Ananindeua, onde estão sedimentadas suas raízes históricas, marcadas pelo Curtume Maguari, instalado em 1916, pelos sócios Sounders e Davids, sendo considerado a primeira indústria organizada no ramo de curtimento de couro da região. (MENDES, 2003 apud JESUS, 2004, p. 21).

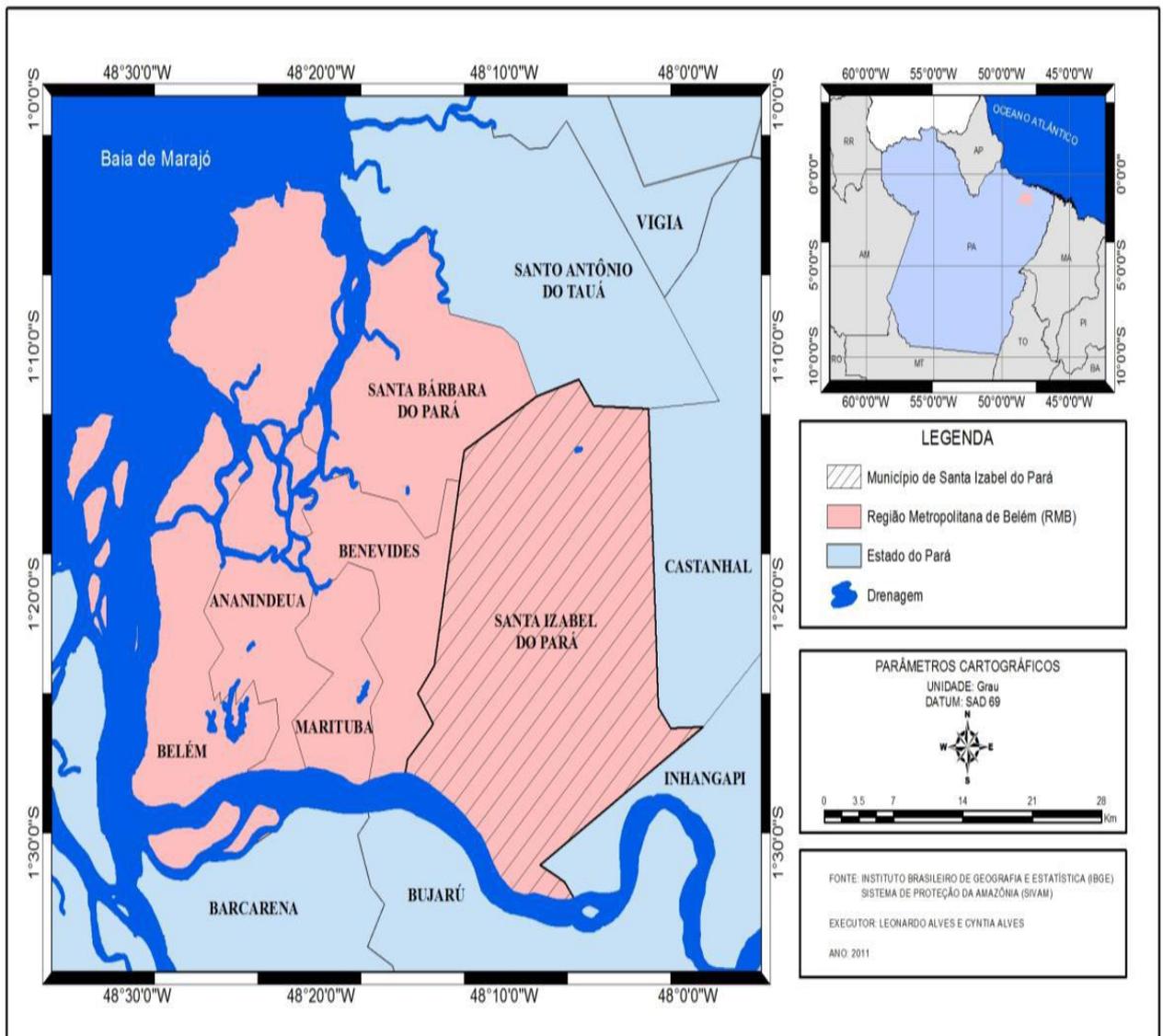
Posteriormente Ananindeua passou a ser reconhecida como freguesia, e em 1938, através de um Ato do Governo Estadual, passou a ser considerada como sede distrital de Belém e somente em 03 de janeiro de 1944 pelo Decreto-lei Estadual nº 4.505, de 30/12/1943, promulgado pelo Interventor Federal, Magalhães Barata que foi criado o município de Ananindeua, sendo nomeado como primeiro prefeito o Sr. Claudemiro Belém de Nazaré. No mês de outubro de 1945, com a queda do regime ditatorial de Vargas, segundo a Enciclopédia dos Municípios, foi nomeado como Prefeito de Ananindeua Fausto Augusto Batalha. Sua sede municipal foi reconhecida como cidade em 31 de dezembro de 1947, com a aprovação da Lei nº 62, que foi publicada no Diário Oficial do Estado, em 18 de janeiro de 1948.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) o Município de Ananindeua possui uma área de 191km² e distancia-se de Belém 28 km pela BR-316. Segundo Borges (1992, p. 176) essa estrada, em conexão com a BR-010 (Belém-Brasília), põe Ananindeua em acesso rodoviário com o leste e o sul do estado, através também da malha rodoviária estadual dessas regiões. Ananindeua limita-se com o município de Belém, ao norte, a oeste e ao sul; e com o de Benevides, a leste, tendo o Rio Guamá como divisor natural.

Ananindeua é um município pertencente à Região Metropolitana de Belém (RMB), região esta que foi constituída pela Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973, e seus Conselhos Deliberativo e Consultivo foram criados pela Lei Estadual nº 4.496, de 03/12/73. Até a metade da década de 1990, a RMB estava composta somente pelos municípios de Belém e Ananindeua, quando houve a sua

redefinição físico-espacial, sendo ampliada pela Lei Complementar nº 27 de 19 de outubro de 1995, com a inclusão dos municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara. Em 2001 foi aprovado na Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) o Projeto de lei 02/2001 que visava a inclusão do município de Santa Isabel do Pará a RMB. Entretanto o projeto não foi sancionado pelo executivo estadual. Somente em 07 de abril de 2010, a ALEPA derrubou o veto do executivo estadual, tornando sancionada a inclusão do município de Santa Isabel à RMB dando uma nova configuração espacial a metrópole belenense. Abaixo segue o mapa da RMB com a divisão dos municípios que a compõem.

Figura 2 – Mapa da RMB com a divisão dos municípios



Fonte: Base Cartográfica do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM)

Segundo Diniz (1990), na década de 1950, Ananindeua desempenhava um papel importantíssimo para a região, do ponto de vista das atividades econômicas. Na produção extrativa destacavam-se a madeira, a argila, pedra e areia para construções. Já na agricultura, a pimenta do reino representava a base econômica para o município, que também possuía plantações de milho, cana-de-açúcar, arroz e amendoim.

Já na década de 1960, de acordo com Lima et al (2001, p. 156), o Estado do Pará sofreu influência da rodovia Belém-Brasília, construída entre 1958 e 1960 no governo de Juscelino Kubitscheck. Essa rodovia aproximou a economia regional, em especial a do Pará, da economia das demais regiões do país (Sul e Sudeste, principalmente), mas, em contrapartida, aumentou o fosso já existente entre as diferenças regionais e desagregou as frágeis indústrias de Belém, pela facilidade da entrada, na Amazônia, de manufaturados de outras regiões. A construção dessa rodovia representou para Diniz (1990, p. 02):

Um avanço do capitalismo na região, na medida em que a política nacional de transporte privilegiou a modalidade rodoviária, favorecendo a integração da região ao mercado nacional [...] Com o novo sistema de comunicação, a estrada de ferro Belém-Bragança foi desativada em 1964, no governo de Castelo Branco, quando então Virgílio Távora era Ministro do Transporte, e Jarbas Passarinho, governador nomeado do Estado do Pará.

Segundo Andrade (1980) a mais importante ação desenvolvida no governo de Juscelino Kubitschek foi a rodovia Belém-Brasília, que teve como impacto, a abertura de novas perspectivas à ocupação econômica da Amazônia, além do crescimento das indústrias de base, sobretudo a automobilística. Exemplo disso foi a entrada no país de grandes montadoras de automóveis como a Ford, Mercedes-Benz, Volkswagen, Willys e General Motors.

Com o governo militar que se instalou no país a partir de 1964, se incentivou ainda mais a política de abertura da Amazônia para o capital nacional e internacional. Nesse mesmo ano o governador do Estado do Pará, Jarbas Passarinho, fechou a estrada de ferro Belém-Bragança. Em nome do desenvolvimento, o governo construiu, em 1970, a rodovia Transamazônica. O grande lema dessa política era 'Terra sem homens para homens sem terra' (COSTA, et al, 1991).

A construção da estrada Belém-Brasília na década de 1960, associada à construção da Transamazônica na década de 1970 dinamizou a implantação de grandes projetos na região voltados para a indústria e para a agropecuária. O Regime Militar criou vários instrumentos e instituições que repassavam recursos financeiros e concediam incentivos fiscais para a criação de infraestrutura e implementação dos grandes projetos. Dentre as principais instituições criadas destacam-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária (INCRA) e o Banco da Amazônia S.A (BASA), já o principal instrumento criado foi o Plano de Integração Nacional (PIN), (DINIZ, 1990).

Esse novo modelo de desenvolvimento implantado na Amazônia gerou muitas consequências para a população pobre. Diniz (1990, p. 07) explica que:

A nova configuração no campo que se iniciou nos anos 60, e que foi se adensando nas décadas de 70 e 80, provocou a migração do homem do campo para a cidade. Portanto, o crescimento acelerado de cidades como Barcarena, Marabá, Altamira, Parauapebas e outras do sul do Pará, como também Belém e Ananindeua, é consequência direta do modelo implantado na Amazônia, viabilizado com a política de incentivos fiscais que o governo estabeleceu na região.

A partir da década de 1970 foi marcante a expansão urbana da RMB, dinamizada fundamentalmente pelo crescimento vertical na Primeira Léngua Patrimonial¹², pela implantação de conjuntos habitacionais de baixa renda e pela ocupação de dezenas de áreas por população carente, utilizando como vetores de expansão o corredor Augusto Montenegro - em direção a Icoaraci - e a BR-316, em direção a Ananindeua. Por isso, entre as décadas de 1970 e 1980 ao comparar a participação do percentual de população da RMB, identificou-se que Belém teve um decréscimo populacional de 88,0% para 80,0%, enquanto que Ananindeua teve no mesmo período um acréscimo de 3,3% para 6,6% (DINIZ, 1990).

Atualmente Ananindeua é o segundo município mais populoso do Estado do Pará e o terceiro da Amazônia. Sua população estimada é de 498.095 habitantes e

¹² A Primeira Léngua Patrimonial refere-se à área da cidade que foi ocupada desde sua origem no Forte do Presépio até o bairro do Marco, contemplando os bairros centrais de Belém na atualidade. Ademais existe a Segunda Léngua Patrimonial que se caracteriza por ser área de expansão da cidade em direção à Rodovia Augusto Montenegro e da BR-316 em direção à Rodovia Belém-Brasília (PDTU, 1991 *apud* Veloso, 2010, p. 58).

teve seu maior incremento populacional a partir da construção do conjunto habitacional Cidade Nova na década de 80. Com isso tornou-se também o segundo maior colégio eleitoral do Estado do Pará.

Portanto, a conurbação das sedes municipais de Ananindeua com Belém não se fez apenas pela proximidade físico-geográfica entre as duas cidades, mas foi também resultado do avanço das áreas urbanas de Belém no sentido de Ananindeua, por razões decorrentes da história econômica do Pará com reflexos sobre a capital (LIMA et al, 2001).

É importante destacar que foi dentro dessa lógica de ocupações de terras na década de 80 que surgiram as comunidades Jaderlândia e Maguariaçú no município de Ananindeua. No próximo tópico será abordado um pouco da história dessas duas ocupações.

4.1.1 Histórico das áreas Jaderlândia e Maguariaçú¹³

A área denominada Jaderlândia localiza-se a 12 km da margem esquerda da Rodovia BR-316, tendo neste sentido como principal via de acesso a Rua São Benedito. Inicialmente, possuía cerca de 1.346 lotes de terra. A área é formada por um polígono irregular com seis lados, de frente para estrada chamada “Vila dos Inocentes”, situada à margem esquerda da antiga estrada de ferro Belém-Bragança, no Km 12 da BR-316 no município de Ananindeua com dimensão de aproximadamente 22 hectares de terra.

Antes de sua ocupação a área foi muito utilizada para extração de areia branca, porém, com o tempo o solo se esgotou e o local ficou abandonado, tornando-se um espaço perigoso, com casos de violência contra a população.

De acordo com Borges (1992) a ocupação da área partiu inicialmente do ex-vereador Sebastião Souza nos anos de 1983. Ele, então organizou um mutirão para a limpeza do terreno para afastar a marginalidade e a violência do local e contou com cerca de 1.000 pessoas de bairro próximos, como Una, Marambaia, Coqueiro, Atalaia, entre outros.

¹³ As informações sobre a área do Jaderlândia contidas neste trabalho foram colhidas em (BORGES, 1992), já as informações sobre a área do Maguariaçú foram colhidas no Programa de Participação Comunitária (PPC) do Projeto “Sanear Ananindeua”.

Eis a primeira estratégia para a ocupação da área. Porém, esse processo não ocorreu de forma pacífica. Desde o primeiro movimento para a ocupação até a desapropriação da área, ocorreram muitos conflitos entre ocupantes e o aparato policial.

As informações sobre a procedência dos ocupantes da área Jaderlândia indicam que a população migrou majoritariamente da própria RMB, cerca de 54,79% eram procedentes de bairros de Belém, principalmente dos bairros periféricos. Outros 37,49% vieram de bairros de Ananindeua e somente 7,72% vieram de outros Estados (BORGES, 1992, p. 257).

O nome dado à área de ocupação foi uma homenagem dos ocupantes ao então governador da época, Jader Barbalho, segundo eles, esta seria uma das estratégias para garantir um maior apoio na superação das suas carências de moradia. Jaderlândia contou com o apoio de entidades comunitárias de outros bairros, principalmente do Centro Comunitário São Francisco de Assis, no bairro do Una, que tinha na sua origem o trabalho das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) e da Comissão de Bairros de Belém (CBB).

Depois de um processo de lutas e reivindicações, os ocupantes conseguiram a desapropriação da área também em 1983, pelo então governador Jader Barbalho, área esta que pertencia ao Sr. Clóvis de Ferro Costa.

De acordo com Borges (1992) após todo o processo de luta, a maioria dos ocupantes passou a acreditar que a desapropriação da área só aconteceu pela concessão do governador Jader Barbalho. Para eles a vitória do movimento acabou sendo resultado da 'bondade' do governador. Assim, todas as articulações e forças políticas presentes no movimento para garantir a posse da terra, deixaram de ter grande importância diante dos sentimentos de amizade e gratidão que as ações do governador engendraram na consciência dos ocupantes.

Entretanto para a CBB o resultado foi na verdade uma conquista do movimento dos ocupantes que se organizaram na luta pelo direito de morar, mas que infelizmente todo o trabalho do movimento acabou sendo cooptado pelas instâncias do poder público.

É importante destacar que a maioria das áreas de ocupação de Ananindeua está em áreas alagadas, muito próximas da realidade das baixadas da cidade vizinha, Belém. Jaderlândia, possui, por exemplo, cerca de 53,8% da área alagada

(BORGES, 1992, p. 262). Abaixo segue algumas fotos que permitem visualizar as condições de moradia de grande parte da população que vive nessa área.

Figura 3 e 4 - Condições de Habitação na área Jaderlândia



Fonte: PPC. Maio/2006



Fonte: Simone Silva. Julho/2011

A ocupação da área Maguariaçú de acordo com o Programa de Participação Comunitária (2006) aconteceu de forma paulatina, inicialmente pela área denominada Cacimba. Segundo a Sra. Iracema Corrêa da Costa, moradora mais antiga do local, desde a década de 1980, existiam na área apenas duas casas e muito mato, quando houve a tentativa de ocupação da área que pertencia a um suposto proprietário chamado Miahara, descendente de japoneses. Segundo a Sra. Iracema, o Governador Jader Barbalho em seu primeiro governo fez uma visita à área e disse que o terreno pertencia a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB). Em seguida, a área foi ocupada e o mesmo governador liberou um documento aos moradores que lhes garantia a permanência no local.

Posteriormente, houve a ocupação de outra área também dentro no Maguariaçú a altura da Rua Alves, sob a liderança da Sra. Cláudia Pantoja, onde construíram palafitas sobre o igarapé¹⁴. As famílias ocupantes eram todas moradoras do entorno em busca do direito a moradia. Ainda dentro desse setor, em outro momento, foi ocupado um espaço às proximidades da ocupação Floresta Parque no qual se localiza a Rua Castanheira que não teve uma liderança. A

¹⁴ Igarapé é um curso d'água constituído por um braço longo de rio ou canal existente na região amazônica e caracteriza-se por ser de pouca profundidade e por correr quase no interior da mata. A maioria dos igarapés tem águas escuras. São navegáveis por pequenas embarcações (canoas) e desempenham um importante papel como vias de transporte e comunicação. A palavra igarapé foi adotada do nheengatu, língua derivada do tupi e significa, literalmente, "caminho de canoa", através da junção dos termos *ygara* ("canoa") e *pé* ("caminho").

primeira ocupante foi a senhora Rosânia Medeiros de Andrade, que construiu a sua casa sobre o igarapé, pois não teve mais condições de pagar aluguel. Algum tempo depois, chegaram outros ocupantes que também construíram suas casas sobre o igarapé.

Outra área ocupada nesse processo foi denominada Boa Esperança, já no ano de 2000, que também não teve uma liderança, os ocupantes chegaram e construíram as suas casas também sobre o igarapé sem as mínimas condições de saneamento e com a falta de todos os serviços básicos de habitabilidade.

Outro Exemplo de área de ocupação foi a da área denominada Riacho Doce, localizada na Rua Cavalcante. O processo dessa área ocorreu no início dos anos de 1990 e aconteceu de forma conflituosa. No total foram três tentativas de ocupação da área, sendo que nas duas primeiras houve confronto com a polícia que retirou os ocupantes do local. A intervenção da polícia se deu a pedido de um senhor, de nome não identificado, que se dizia proprietário da terra. Felizmente, na terceira tentativa não houve mais confronto dos ocupantes com os policiais, tampouco com o suposto proprietário da terra, uma vez que após a ocupação nenhum representante do poder público procurou os moradores para processo de desapropriação. Porém, ainda hoje, os moradores lamentam não possuir o título de propriedade da terra¹⁵.

Abaixo seguem algumas fotos que demonstram as condições de moradia de grande parte da população que vive na área do Maguariaçú.

Figura 5 e 6 - Condições de Habitação na área Maguariaçú



Fonte: Programa de Participação Comunitária. Abril/2006

¹⁵ Informações obtidas através de entrevista com antigos moradores da comunidade Riacho Doce em Ananindeua, pois o PPC não faz referência a essa comunidade pertencente a área do Maguariaçú.

4.2 O PROJETO “SANEAR ANANINDEUA”

O Projeto “Sanear Ananindeua”, é um projeto de urbanização e saneamento da Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura (SESAN) do município de Ananindeua. Este projeto recebe recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especificamente no bloco de infraestrutura social e urbana.

O PAC foi lançado em 28 de janeiro de 2007 como um programa do governo federal brasileiro, na gestão do Presidente Luis Inácio da Silva. Engloba um conjunto de políticas econômicas que objetiva acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010¹⁶.

As medidas que compõem o PAC estão divididas em cinco blocos, que são: investimentos em infraestrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhoria do ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do Sistema Tributário Nacional e; ajustes fiscais em longo prazo.

Os investimentos no bloco de infraestrutura abrangem três áreas: **energética**: com os setores de petróleo, combustíveis renováveis, gás natural e energia elétrica; **social e urbana**: com os setores de habitação, saneamento, transporte urbano, recursos hídricos e o Programa Luz para Todos e; **logística**: com os setores rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroportuário.

Segue abaixo uma tabela com os valores detalhados que foram destinados para cada região do país:

Tabela 1: Valor em Bilhões de Reais investidos por região em infraestrutura no Brasil.

Região	Logística	Energética	Social e urbana	Total
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Nacional*	28,4	101,7	50,4	180,5
Total	58,3	274,8	170,8	503,9

* Projetos de característica nacional, que não estão localizados em uma única região
Fonte: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Julho/2008

¹⁶ Informações obtidas no site: www.painelurbanocaixa.com.br.

No Estado do Pará o investimento total é de R\$ 35,9 bilhões do PAC. Sendo que até os anos de 2010 o valor repassado foi de R\$ 12,1 bilhões e após os anos de 2010 será repassado o valor de R\$ 23,8 Bilhões. Os investimentos em infraestrutura serão mais bem detalhados na tabela a seguir, que mostra os eixos em que serão realizados os investimentos com seu respectivo valor¹⁷.

Tabela 2: Valor em Milhões de Reais do investimento no bloco de infraestrutura no Pará.

Eixo	Empreendimentos exclusivos		Empreendimentos de caráter regional	
	2007 - 2010	Pós 2010	2007 - 2010	Pós 2010
Logística	2.770,9	1.484,9	117,0	24,8
Energética	734,6	19.637,0	2.074,2	2.631,2
Social e Urbana	6.442,4	-	-	-
TOTAL	9.947,9	21.121,9	2.191,2	2.650,0

Fonte: Documento 10º balanço do PAC no Pará. Junho/2010

Destaca-se que nesse investimento não está incluso o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS 2009 e 2010 e nem o Financiamento Habitacional Pessoa Física 2008, 2009 e 2010.

O bloco de infraestrutura social e urbana possui a seguinte estratégia de ação para o Estado do Pará¹⁸:

- ❖ Universalização do acesso à energia elétrica através do Programa Luz para Todos;
- ❖ Melhorar as condições de vida da população, garantindo:
 - Ampliação do sistema de abastecimento de água em Belém, Ananindeua, Castanhal; Marabá e Santarém, entre outros municípios;
 - Construção de estação de tratamento de esgoto, protegendo o principal manancial de água de Belém: lagos Bolonha e Água Preta;
 - Ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Castanhal, Marabá, Santarém, entre outros municípios;

¹⁷ Informações obtidas no documento 10º balanço do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC no Pará. Disponível no site: www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades.

¹⁸ Será dado maior ênfase ao bloco de infraestrutura social e urbana, pelo fato do Projeto Sanear Ananindeua encontrar-se inserido nesse eixo de ação.

- Erradicação de palafitas e remoção de moradias localizadas em beiras de córregos e áreas de risco:
 - Belém: Riacho Doce, Pantanal, Igarapé Taboquinha, Vila da Barca, Estrada Nova, entre outras;
 - Ananindeua: Icuí, Igarapé das Toras, Maguariaçú, Jaderlândia, Distrito Industrial, Nova Esperança e 28 de Agosto, entre outras;
 - Santarém: Uruará e Mapiri;
 - Marituba, Castanhal, Marabá, entre outros municípios;
 - Drenagem para controle da malária em Anajás, Itaituba, Jacareacanga, Novo Repartimento e Pacajá.

No bloco de Infraestrutura social e urbana o Pará receberá investimento total de R\$ 1,1 bilhão para saneamento. Já o município de Ananindeua receberá R\$ 74.293,2 milhões para saneamento integrado e urbanização que visa beneficiar 5.755 famílias das áreas de Jaderlândia e Maguariaçú¹⁹.

Segundo a Prefeitura Municipal de Ananindeua (PMA) as áreas em questão foram as primeiras definidas, por serem áreas de grande densidade populacional com aproximadamente 38.000 famílias, perfazendo um total de 150.000 pessoas, que necessitam de reordenamento urbanístico e melhorias habitacionais.

Abaixo segue o mapa de localização dos dois setores de intervenção do projeto “Sanear Ananindeua”.

¹⁹ Informações obtidas no Relatório: Balanço de quatro anos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC no Estado do Pará / 2007-2010.

A execução do projeto foi iniciada em maio de 2008, através da PMA Prefeitura Municipal de Ananindeua, na gestão do prefeito Helder Barbalho em parceria com a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Sua execução possui dois direcionamentos: O projeto relacionado à Estrutura Física e o Projeto de Trabalho Técnico Social os quais foram inicialmente realizados pelos seguintes órgãos:

- Secretaria de Saneamento e Infraestrutura – SESAN;
- Empresa Delta Construções S/A – DELTA (responsável pelo Projeto Físico);
- Empresa Contécnica Consultoria Técnica LTDA – CONTÉCNICA (responsável pelo Projeto Social).

Quanto ao projeto físico, foi realizado um processo licitatório para escolha de uma empresa que ficou responsável pela execução física do projeto. A empresa escolhida foi a DELTA. Entretanto no ano de 2009 esta empresa reincidiu contrato com a PMA, que realizou nova licitação contratando a Empresa Industrial Técnica S/A (EIT) para dar prosseguimento à execução do projeto.

Entre as intervenções propostas no projeto físico, destacam-se a remodelação das ruas Jarbas Passarinho e São Benedito, com abertura de uma via de ligação da BR-316 com a rodovia Transcoqueiro; e o prolongamento da Avenida Três Corações até a Rua São Benedito para maior integração entre o Jaderlândia e a Cidade Nova. Além disso, o projeto prevê a complementação da rede de água, a implantação do sistema de esgotamento sanitário e a construção de um sistema de micro e macrodrenagem, que tem como objetivo solucionar o problema das enchentes e dar melhores condições sanitárias e ambientais à população da área²⁰.

Para a construção desse sistema de micro e macrodrenagem será necessário a remoção das palafitas existentes nas comunidades a serem atendidas. Com isso, serão construídas 812 unidades habitacionais para abrigar as famílias, sendo 368 para a área do Jaderlândia e 444 para a área do Maguariaçú. O projeto prevê ainda a construção de unidade de saúde, creches e praças, além de infraestrutura completa com pavimentação e redes de água, luz e esgoto para as comunidades.

O Projeto “Sanear Ananindeua” tem como objetivo melhorar a qualidade de vida dos moradores, promovendo infraestrutura com ordenamento urbanístico, construção de unidades habitacionais, implantação de equipamentos urbanos e

²⁰ As informações sobre o projeto físico foram obtidas no site: www.ananindeua.pa.gov.br

equipamentos comunitários, área de lazer, pavimentação de vias, rede de micro e macro drenagem, iluminação pública e regularização fundiária.

Quanto ao projeto social que é executado pela empresa CONTÉCNICA. Este tem como responsável Técnico Social uma assistente social. Além do trabalho desta profissional, existe também um trabalho de fiscalização das ações realizadas por esta empresa cuja realização se dá por uma assistente social da SESAN, responsável por acompanhar, supervisionar e fiscalizar a execução do projeto social realizado através do Programa de Participação Comunitária (PPC)²¹. Segundo a PMA o PPC foi desenvolvido a partir de uma metodologia interdisciplinar integrada, e foi criado para orientar e acompanhar as ações do projeto de estrutura física.

De acordo com o PPC a gestão do Prefeito Helder Barbalho que iniciou nos anos de 2005 a frente da PMA, vem desenvolvendo diversos mecanismos de participação popular e controle social. E com isso, implantou um novo tipo de planejamento e gestão participativa com Audiências Públicas nos bairros, processo que mobilizou os movimentos populares para que se pudesse discutir, definir e opinar sobre suas demandas prioritárias junto à gestão municipal. Assim, foram centenas de pessoas que participaram durante os seis primeiros meses de gestão decidindo sobre o planejamento e execução de suas demandas.

O PPC possui diversos objetivos voltados para o incentivo à participação dos beneficiários na busca pela melhoria da sua qualidade de vida. Portanto, será nessa perspectiva que o próximo tópico irá verificar em que medida essas ações propostas no PPC foram cumpridas e se elas, de fato, contribuíram para o exercício de uma gestão democrática das cidades.

4.2.1 Participação Social no Projeto “Sanear Ananindeua”

O Ministério das Cidades (MCIDADES) realiza a gestão, a coordenação geral, a gerência, o acompanhamento e a avaliação da execução e dos resultados de seus programas e ações. Assim como, estabelece um conjunto de normas operacionais com o objetivo de disciplinar o processo de aprovação e execução das operações

²¹ Este se divide em quatro subprogramas: Mobilização, Organização e Controle Social; Capacitação Profissional e Incremento da Renda Familiar; Acompanhamento Social às Famílias Remanejadas e Comunicação Social.

inscritas nesses programas e ações. (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, art. 27, inciso III, alínea “e”).

Para a realização de tais ações o MCIDADES se utiliza de manuais que orientam os Entes Federados (Estados, Municípios e Distrito Federal) sobre o processo geral de aprovação e execução de projetos envolvendo recursos do Orçamento Geral da União, a exemplo do Manual de Normalização para a Aprovação e Execução dos Programas e Ações pertencentes ao Ministério das Cidades e inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Nas orientações gerais contidas nesse manual está presente a temática da participação social, que aparece como um elemento fundamental para dar suporte aos programas e projetos geridos pelo MCIDADES. Esse manual exige que os Entes Federados estimulem a participação dos beneficiários em todas as etapas do projeto, assim como, administrem e fiscalizem a execução dos trabalhos necessários à consecução do objeto compromissado, observando critérios de qualidade técnica, prazos, custos previstos no Plano de Trabalho e os princípios componentes do regime jurídico administrativo.

Para a execução dos programas, o MCIDADES possui uma Unidade Gestora denominada Caixa Econômica Federal (CAIXA), encarregada da operacionalização dos Programas/Ações inseridos no PAC e possui como uma de suas funções a aprovação e fiscalização dos projetos de engenharia e sociais.

Em relação aos projetos sociais, a CAIXA utiliza o Caderno de Orientação Técnico Social (COTS) que tem a finalidade de orientar as equipes técnicas dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Entidades Organizadoras/Construtoras e Empresas Credenciadas para o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social nos programas operacionalizados pela Caixa.

As orientações contidas nesse caderno disponibilizam diretrizes e informações para a elaboração, implantação, registro, monitoramento e avaliação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), apoiando a implementação das ações desde a concepção do projeto até a etapa posterior a conclusão das obras e serviços. O COTS possui como um de seus eixos básicos a mobilização e organização comunitária e dentro desse eixo encontram-se várias ações de fomento à participação dos beneficiários (COTS, 2009).

Nos manuais de instruções existe uma demanda específica de participação comunitária dos sujeitos beneficiários desses projetos. E como foi visto

anteriormente, é uma exigência do MCIDADES que os Entes Federados incentivem a participação dos beneficiários em todas as etapas do projeto. Diante disso é imprescindível analisar a concepção de participação social apresentada pela CAIXA ao Projeto “Sanear Ananindeua” uma vez que, por ser a Unidade Gestora do MCIDADES, é ela quem define as normas de aprovação e execução tanto dos projetos físicos como dos sociais.

Para uso, enquanto documento de referência de análise da concepção de participação social da CAIXA, será utilizado o Caderno de Orientação Técnico Social datado dos anos de 2009. Será tomado também como base o documento: Programa de Participação Comunitária (PPC) do Projeto “Sanear Ananindeua”, pois o Trabalho Técnico Social (TTS) do Projeto é realizado através deste Programa.

Além da análise documental, foram realizadas entrevistas com lideranças comunitárias das áreas Jaderlândia e Maguariaçú, assim como, com assistentes sociais componentes da equipe de técnicos sociais do Projeto, que trabalham na SESAN e na CONTÉCNICA. A partir de então foi possível identificar em que medida as orientações referentes à participação social do COTS apresentadas ao Projeto “Sanear Ananindeua” foi atendida.

Segundo COTS (2009, p.04) a participação comunitária nas intervenções compromete os beneficiários, levando-os a exercerem seus direitos e deveres, propiciando a compreensão e a manifestação da população atendida acerca das intervenções, permitindo a afirmação da cidadania e a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Bordenave (1994) entende a participação social como uma necessidade humana e, portanto, como um direito social que deve ser garantido, afinal essa participação propicia um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição do poder. Nesse sentido, a partir dessa conceituação postula-se que a efetiva participação comunitária nas intervenções do Projeto “Sanear Ananindeua” proporcionará aos beneficiários do projeto a garantia de seus direitos e conseqüentemente o exercício da cidadania.

Outro aspecto apontado no COTS é que o TTS nos Programas operacionalizados pela CAIXA baseia-se na premissa de que a participação dos beneficiários promove uma melhor adequação das intervenções às necessidades e demandas dos grupos sociais envolvidos, apresentando-se como contribuição significativa para a sustentabilidade do empreendimento (COTS, 2009, p.04).

Sobre esse aspecto, Bordenave (1994) aponta que a participação leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo, ou seja, toda vez que o povo participa do planejamento e execução de uma atividade ou processo, ele se sente proprietário do mesmo e co-responsável de seu sucesso ou fracasso. Diante disso, entende-se que a sustentabilidade do projeto/empreendimento a que se refere o COTS, só será possível mediante a participação dos beneficiários nos processos de elaboração/planejamento, execução e fiscalização/acompanhamento do projeto em sua totalidade.

Entretanto, é válido ressaltar que apesar de o COTS, de um lado apresentar como uma de suas premissas principais a participação dos beneficiários nos projetos, do outro ele não prevê a participação social no processo de elaboração do PTTS, uma vez que não se identificou no COTS nenhuma ação direcionada para essa modalidade de participação.

Já no documento PPC do Projeto “Sanear Ananindeua” a Prefeitura de Ananindeua (PMA) afirma que buscou estabelecer novas orientações e procedimentos de enfrentamento aos desafios urbanos e que para isso estruturou o PPC a partir de uma perspectiva de participação comunitária. Assim, o PPC possui diretrizes que norteiam suas ações, dentre as quais se destacam:

- Implementação de um plano de desenvolvimento local que busque a universalização da cidadania, a conquista da sustentabilidade e melhoria da qualidade de vida;
- Participação popular ou comunitária com controle social como princípio norteador das ações do plano;
- Permanência das famílias no mesmo local e no caso de remanejamento para áreas de moradia próximas, criando mecanismos de fiscalização e contenção da especulação imobiliária;
- Estabelecimento de padrões metodológicos com procedimentos próprios para servirem de orientação às ações do governo municipal na implementação de programas e projetos similares das políticas urbanas, ambientais e de inclusão social;
- Realização de uma política pública inédita no âmbito da esfera municipal num programa de Saneamento construído sob os pilares democráticos de participação, consolidando uma nova matriz de planejamento no desenvolvimento da cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA, 2006, p. 18).

O PPC possui como objetivo principal:

Fortalecer práticas de participação social e política da comunidade, dentro do processo de formulação e implementação de uma política pública socioambiental, de forma compartilhada e democrática, possibilitando o exercício da cidadania e buscando qualidade de vida, equidade e justiça

social para a população das áreas do Jaderlândia e Maguariaçú (PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA, 2006, p. 71).

O tema da participação popular ou comunitária encontra-se no PPC como um princípio norteador das ações do projeto, e, além disso, na apresentação do PPC é sinalizado que o governo municipal, prima por um tipo de planejamento que se legitima pela gestão participativa com Audiências Públicas nos bairros que se constituem em instâncias decisórias de fomento à participação e controle social.

Assim, com o objetivo de verificar se foi garantido o direito a participação no planejamento/elaboração do projeto “Sanear Ananindeua”, foi perguntado às lideranças comunitária das áreas Jaderlândia e Maguariaçú se elas participaram do processo de elaboração do projeto e obtiveram-se as seguintes respostas:

Não, como eu já disse o que aconteceu foi que o prefeito convidou todas as comunidades onde o projeto ia passar pra participar de uma reunião no início do ano passado, mas nessa reunião ele mostrou um vídeo do projeto dizendo como ia ser construído o condomínio pros moradores que iam ser remanejados das comunidades. Sendo que a gente não teve muito o que argumentar nessa reunião, e nem dar opinião sobre o projeto, o que aconteceu na verdade é que a gente foi prá lá só ouvir, e as perguntas que a gente fazia não eram todas respondidas, pois eles só respondiam as que eles queriam. Nesse caso ele foi só apresentar o projeto e a gente teve que aceitar, pois foi imposto e a comunidade não pode argumentar nada na hora (Liderança do setor Maguariaçú).

Não. Eles só chegaram e rezaram a missa deles pra gente. Só isso (Liderança do setor Maguariaçú).

Não, pelo pouco que eu acompanhei eles chegaram e fizeram uma reunião com a comunidade, inclusive nesse dia deu muita gente da comunidade, foi no centro comunitário do Jaderlândia I. Então eles mostraram os slides no telão e colocaram assim: olha pessoal é isso aqui que vai ser feito, é isso que vai acontecer, mas não chegaram e perguntaram assim: fulano você acha correto? Você acha que esse tubo tem que vir por aqui? Não, eles chegaram e disseram vai ser assim e acabou-se a história. Então o que houve foi uma apresentação do projeto (Liderança do setor Jaderlândia).

Não, não houve esse convite pra comunidade. Eles já chegaram com o projeto pronto, eles mostraram através de uma reunião aí no centro comunitário do Jaderlândia I, há uns dois anos atrás. Eles fizeram a reunião pra pedir o apoio da comunidade, mas eles já trouxeram aquele pacote e disseram olha é isso, nós vamos executar e vocês têm que nos apoiar, então não tem o que reclamar, engole o sapo e acabou-se (Liderança do setor Jaderlândia).

As informações acima revelam uma amostra esclarecedora de que os moradores e lideranças dessas comunidades não participaram desse processo de elaboração. O projeto foi apenas apresentado no momento em que já estava

concluído, sendo que a comunidade não teve oportunidade para colocar suas reivindicações, tampouco de vê-las sendo atendidas, como exige tanto o Estatuto da Cidade como também o PPC do Projeto “Sanear Ananindeua”.

Em entrevista com a assistente social da Empresa CONTÉCNICA que executa o PPC, a mesma explicou que a CONTÉCNICA esteve presente desde o início da elaboração do mesmo. Posteriormente ao indagar a profissional sobre a participação dos moradores das áreas Jaderlândia e Maguariaçú no processo de elaboração do Projeto “Sanear Ananindeua, ela respondeu:

A elaboração sim, porque nós fizemos as primeiras reuniões nos bairros, pra saber o que a comunidade queria em termos de melhoria. [...] O cadastro também aponta tudo isso. Ele diz que tipo de reuniões a comunidade quer, que tipo de oficinas. Foi feito uma pesquisa social e um cadastro (Assistente Social/CONTÉCNICA).

Diferentemente do que a profissional da Empresa CONTÉCNICA declarou, apenas uma das lideranças da área Maguariaçú e três das lideranças da área Jaderlândia informaram ter participado do processo de elaboração do projeto, pois estiveram presentes em algumas reuniões na qual tiveram a oportunidade de falar dos problemas que a comunidade estava passando, como pode ser visto nas falas a seguir:

Acredito que eu deva ter participado. Em algumas reuniões que eu fui foi feito um mapeamento de toda a cidade de Ananindeua. Teve uma reunião que eles mandaram buscar até uma pessoa de fora e essa reunião eu assisti. Foi feito todo um levantamento, foi mapeado a forma como Ananindeua tava crescendo desordenadamente e em cima disso foi montado alguns projetos, inclusive o projeto Sanear. E quando eu ia nas reuniões eu colocava a situação do que realmente estava precisando na comunidade, [...] Isso foi feito logo quando o Helder entrou, ele fez uma reunião ali na estrada do Maguari, onde ele chamou todas as lideranças e todas as lideranças falaram dos problemas da sua área e eu inclusive falei desse problema aí desse canal, que tinha que ser feito alguma coisa porque quando chovia a água transbordava então eu acredito que com tudo isso [...] eu acho que eu contribuí passando o que estava acontecendo na minha comunidade. Mas isso também foi no tempo que eu tive uns problemas e tive que me afastar praticamente desse serviço comunitário. (Liderança do setor Maguariaçú).

Sim, a minha participação se deu como liderança da área. Houve a contratação de uma empresa chamada CONTÉCNICA que foi contratada justamente para fazer o levantamento social da área e o cadastramento dos moradores [...] Então foi que me procuraram e perguntaram se eu poderia acompanhar eles no trabalho e eu fui com o pessoal da empresa (Liderança do setor Jaderlândia).

Sim, houveram assembleias, nós reunimos e propomos, por exemplo nós colocamos as necessidades do Jaderlândia II, mas com tudo que foi colocado sobre os problemas daqui, mesmo assim o Jaderlândia II ficou de fora do projeto. Então a gente fica desestimulado. Mas de qualquer forma eles nos ouviram porque nós falamos dos problemas do pessoal que mora lá em cima daquela vala, e só o fato de tirarem aquele pessoal de lá, pra mim já vai ser muita coisa. Se a gente for comparar a nossa situação com a deles realmente nós estamos menos piores, mas só que a gente precisa de saneamento (Liderança do setor Jaderlândia).

Outra liderança do setor Jaderlândia que não permitiu a gravação de sua entrevista, disse que participou de quatro reuniões onde foi feito o mapeamento das áreas de maior necessidade, e a na última delas os gestores apresentaram para a comunidade o projeto pronto no telão em forma de vídeo.

Um fator muito importante e que merece destaque é o fato de que a liderança comunitária do setor Maguariaçú, a qual afirmou ter participado na elaboração do Projeto disse também que não conhece o projeto “Sanear Ananindeua” como pode ser comprovado a seguir:

Pra te ser sincera eu não cheguei ainda no profundo mesmo sobre esse projeto. Eu ouço muito falar nele, mas eu não conheço (Liderança do setor Maguariaçú)

Diante disso, questiona-se a qualidade dessa participação, pois a liderança diz ter participado da elaboração de um projeto que ela não conhece, ou seja, que não sabe quais são os seus objetivos e sua metodologia de ação.

Em relação a primeira liderança do setor Jaderlândia, a qual disse ter participado no processo de elaboração do projeto, ao ser questionada sobre como será realizado o remanejamento das famílias respondeu:

A construção do habitacional está agora nesse processo de acabamento. E as pessoas estão aguardando por que até o momento não se sabe como vai se dá a entrega dos apartamentos, se é por sorteio, se é pela numeração das casas, então eles estão nessa expectativa (Liderança do setor Jaderlândia).

As outras duas lideranças foram questionadas: Vocês conhecem a equipe de Técnicos Sociais do projeto? Ocorreu ou ocorre intervenção social em sua comunidade por parte dessa equipe de Técnicos Sociais? Se sim, que intervenções são essas?

Uma liderança respondeu apenas que não. A outra liderança respondeu que conheceu somente as primeiras equipes que trabalhavam, e que agora não sabe se ainda são as mesmas pessoas. Explica ainda que a equipe da CONTÉCNICA não a convida mais para reuniões, pois segundo a liderança: “eu já estou cansada de mentiras”. Por conta das mudanças de prazos do projeto, a liderança explica que quando as assistentes sociais entram na comunidade os moradores que vivem nas palafitas: “põem as assistentes sociais pra correr. Eles não querem saber de reuniões só se for para entrega das casas, pois estão cansados de promessas”.

A partir das informações contidas nas entrevistas com as lideranças das duas áreas pode se constatar que por mais que algumas lideranças acreditem ter participado do processo de elaboração do projeto “Sanear Ananindeua”, essa participação foi limitada e comprometida, pois se acredita que para a participação ser de qualidade a comunidade precisa participar do processo de construção do projeto juntamente com o poder público, definindo seus objetivos, suas metas, sua metodologia de ação, e assim conhecê-lo na sua totalidade, para que possa se sentir parte do mesmo. Somente assim, estariam exercendo a democracia participativa que Bordenave (1994, p.23) diz ser aquela em que os cidadãos sentem que, por ‘fazerem parte’ da nação, ‘tem parte’ real na sua condução e por isso ‘tomam parte’ – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se ‘sentem parte’.

Destarte, a participação comunitária contida no COTS não proporciona aos beneficiários a possibilidade de decisão nas políticas, pois não permite a participação dos mesmos na concepção do projeto, ou seja, na sua elaboração juntamente com o poder público no sentido de decidir as ações a serem traçadas. O PPC apresenta-se como um instrumento de participação comunitária, entretanto identifica-se que essa participação não ocorreu com parte significativa dos moradores das áreas do Jaderlândia e Maguariáçu.

Identifica-se então, que a participação social contida no COTS tem por objetivo causar apenas o sentimento de pertença nos beneficiários, ou seja, fazer com que eles de certa forma se sintam “donos” do empreendimento, e assim possam zelar, acompanhar e se responsabilizar com as obras físicas do projeto.

Ainda na direção da participação social, o COTS aponta que a intervenção técnico-social deve ser norteadas pelos seguintes eixos básicos: *apoio à mobilização e organização comunitária/condominial, capacitação profissional/geração de trabalho*

e renda, educação sanitária/ambiental/patrimonial, trabalho sócio-ambiental e ações informativas (COTS, 2009, p.05).

No documento PPC a participação social apresenta-se com caráter de gestão e controle por parte da população atingida, pois o projeto está direcionado a fomentar a mobilização e participação comunitária em todas as suas fases, através de reuniões, assembleias, comissões de acompanhamentos de obras e fortalecimento das organizações comunitárias. Para isso foram criados quatro subprogramas: *Mobilização, Organização e Controle Social; Capacitação Profissional e Incremento da Renda Familiar; Acompanhamento Social às Famílias Remanejadas e Comunicação Social*²².

Segundo o PPC o subprograma de *Mobilização, Organização e Controle social* foi criado fundamentando-se em ações direcionadas para a mobilização, organização comunitária, controle social e formação de lideranças.

Assim, para identificar se as ações contidas nesse subprograma foram de fato contempladas no Projeto “Sanear Ananindeua” perguntaram-se as lideranças das duas áreas: Você acha que está havendo incentivo a participação comunitária no projeto por parte do poder público?

As respostas foram as seguintes:

Não, eu acho que só quando alguém parte mesmo daqui de dentro da comunidade pra ir lá buscar essas informações [...], porque se não for assim, o poder público não se manifesta de vir aqui até a comunidade (Liderança do setor Maguariaçú)

Não. E isso nós cobramos em uma reunião na SESAN, perguntando por que não avisam a gente. A gente tem que ficar o tempo todo correndo atrás se não agente não consegue participar de nada (Liderança do setor Maguariaçú)

É aquela história, lá nos documentos do Midades está dizendo a necessidade da participação popular, mas na prática isso não funciona [...] Participação mesmo de acompanhar o projeto desde a criação até hoje, isso realmente não aconteceu. Mas eu acho que existe uma grande parte de culpa do poder público, porque não existe interesse deles que o povo participe, porque se o povo fiscalizar as coisas vão sair com qualidade e vai ser no seu tempo hábil. Agora quando o povo não fiscaliza eles colocam uma lata de areia, aí o engenheiro vem e diz que foi dez e assim acontece (Liderança do setor Jaderlândia).

- Não, até mesmo porque não há um diálogo da gestão com a comunidade. Acho que eles tinham que vir até a comunidade fazer palestras, ir nas

²² Para dar conta do objeto de estudo deste trabalho, serão analisados apenas os subprogramas *Mobilização, Organização e Controle Social e Comunicação Social*.

escolas, convidar a população. Mas eles só vieram uma vez, só pra animar a gente (Liderança do setor Jaderlândia).

Com as entrevistas foi possível identificar que não está havendo incentivo à participação social no projeto “Sanear Ananindeua”, mesmo que essa seja uma necessidade apresentada tanto no COTS como no PPC.

No eixo *apoio à mobilização e organização comunitária/condomínial* o COTS define algumas ações a serem realizadas nesse âmbito, tais como:

Formar comissões de acompanhamento de obras - CAO / grupos de referência/ agentes multiplicadores; formar ou fortalecer entidades associativas; promover a capacitação de lideranças; criar ou fortalecer grupos representativos; disponibilizar KIT construção, manual de uso e manutenção da moradia, manual do síndico, quando for o caso; definir regras de convivência coletiva, convenção de condomínio e regimentos internos, quando for o caso; formar condomínios, quando for o caso; incentivar a integração entre beneficiários/adquirentes/arrendatários e destes entre os agentes envolvidos; articular parcerias com instituições públicas e/ou privadas que atuam ou possam vir a atuar na área; promover eventos de natureza cultural, pedagógica e recreativa de interesse da comunidade; desenvolver atividades de promoção à cidadania; preparar a comunidade para o recebimento das melhorias (unidades habitacionais, unidades sanitárias, equipamentos comunitários, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, etc.); organizar e acompanhar vistorias de imóveis; planejar e acompanhar a ocupação de empreendimentos/reassentamentos; acompanhar a pós-ocupação/implantação de sistema e equipamentos; realizar pesquisa pós-ocupação/satisfação, quando for o caso (COTS, 2009, p. 06).

Conforme o exposto há uma série de ações previstas no COTS em relação a participação comunitária no processo de execução do PTTS. Entre essas ações encontra-se a exigência da formação de uma Comissão de Acompanhamento das Obras (CAO).

Sobre esse aspecto o COTS (2009, p.43) define que:

A Construtora e/ou Entidade Organizadora deve viabilizar a formação de CAO e fomentar a efetiva transparência no relacionamento entre Caixa, Construtora/Entidade organizadora e Adquirente. Os membros da CAO e seus suplentes devem ser eleitos em Assembleia, devidamente registrada em Ata. O número de componentes da CAO deve ser de, no máximo, 06 (seis) adquirentes, sendo três na qualidade de titular e três na de suplente. As visitas da CAO ao canteiro de obras não podem coincidir com aquelas programadas para os Adquirentes²³.

No PPC essa exigência encontra-se em seus objetivos específicos, dentre os quais para medida de análise deste trabalho, destacam-se os seguintes:

²³ Informações contidas no Anexo X do COTS (2009), referente à CAO.

- Garantir a participação popular e controle social efetivo das famílias das áreas de intervenção, em todas as fases e atividades do PPC;
- Viabilizar a formação do Grupo de Apoio ao Projeto Sanear - GAP'S, enquanto fórum de decisões coletivas das áreas de intervenção do projeto;
- Viabilizar a formação da Comissão de acompanhamento de obras – CAO, para que haja a fiscalização e o acompanhamento das obras por parte dos moradores;
- Criar duas bases de atendimento, uma em cada setor, para prestar esclarecimentos, orientações e informações às famílias das áreas de intervenção do projeto, no tocante ao uso, manutenção e conservação dos serviços de infraestrutura urbana a serem implementados;
- Divulgar através dos meios de comunicação as ações do projeto para as áreas de intervenção, contribuindo para a melhoria da participação da comunidade no planejamento, execução e avaliação do Projeto 'Sanear Ananindeua', com vistas à aceitação por parte da população quanto aos benefícios a serem implementados (PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA, 2006, p. 71 e 72).

No intuito de verificar se os objetivos do PPC estão sendo alcançados, foi perguntado à assistente social da SESAN: Você acredita que os usuários estão exercendo a efetiva participação social no Projeto "Sanear Ananindeua"? Se sim, como? Se não, por quê? Ela respondeu que sim, e que apesar da CAO não estar funcionando no Maguariaçú, uma vez que as obras neste setor estão paralisadas, mas no setor Jaderlândia essa comissão esta funcionando normalmente. Segundo ela, existe uma CAO composta somente por moradores que serão remanejados para o habitacional. Já em relação ao GAP'S a Assistente Social da SESAN informa que esta foi uma proposta inicial da PMA, mas que posteriormente foi extinto, pois no decorrer do projeto identificaram que não havia necessidade da formação de tal grupo.

Para verificar se de fato foi realizada a eleição para formação da CAO e do GAP'S nas duas comunidades perguntou-se as lideranças: Existe comissão de acompanhamento das Obras (CAO) e Grupo de Apoio ao Projeto Sanear (GAP'S) na sua comunidade? Se sim, como funciona? Se não, por quê? As respostas foram as seguintes:

Não, aqui não. Na verdade eles fecharam a porta pra comunidade, eles acham assim que o projeto é deles, que eles são os donos do projeto, que só eles podem mascar e engolir e a gente só têm que passar a farofa em cima. Então eles são os donos do projeto e a comunidade tem que aceitar. E quando a comunidade tem alguma coisa pra reivindicar e chegar até lá, é aquela coisa, é um hoje, é amanhã (Liderança do setor Jaderlândia).
Nunca houve (Liderança do setor Jaderlândia).

Não, essa foi uma outra questão que nós colocamos na reunião que aconteceu na SESAN. Eles prometeram que vão vir fazer a comissão aqui na comunidade e que isso está em planejamento, que vai chegar a hora, mas até agora agente ainda não teve acesso a isso. (Liderança do setor Maguariaçú).

Não, não tem nada, mas na primeira reunião o Helder é que falou pra nós que, nós é que era fiscal de todo mundo, mas como é que agente vai fiscalizar. É ele que tem que montar o grupo pra fiscalizar. (Liderança do setor Maguariaçú).

Explicando a informação dada pela Assistente Social de que existe uma CAO no Jaderlândia, uma liderança do setor explica que na verdade criaram a CAO na comunidade, mas ela nunca funcionou. Segundo a liderança algumas pessoas as quais, inclusive fazem parte da comissão sempre vão pedir informações pra ela por que não sabem de nada. Então a liderança disse: “- existir existe, se você pedir vão te mostrar a ata de criação, mas não funciona”.

Considera-se a formação de uma comissão de acompanhamento de obras um instrumento da maior importância para o exercício da participação social dos beneficiários, pois com isso haverá a possibilidade de participação no processo de execução do projeto, onde a comunidade poderá acompanhar suas etapas, fiscalizar as ações, os recursos financeiros, e conseqüentemente se manter informado acerca do projeto físico e social. Entretanto identifica-se que essa comissão não funciona em nenhuma das duas comunidades.

Sobre o acesso as informações referentes ao projeto o COTS (2009, p.43) define que a Construtora e/ou a Entidade Organizadora deve possibilitar à CAO, o acesso à documentação, projetos e especificações do empreendimento, sempre que solicitado.

No PPC as informações referentes ao projeto encontram-se fundamentadas no subprograma *comunicação social* cuja atividade principal é a realização de uma ampla divulgação das ações do projeto nas comunidades diretamente beneficiadas e para a população em geral, ressaltando as melhorias nas condições socioambientais e habitacionais propostas, de forma que repercuta positivamente na sociedade.

Em relação a esse subprograma foi perguntado às lideranças das duas áreas se elas possuem acesso às informações referentes ao projeto. E obtiveram-se as seguintes respostas:

Nós que somos liderança comunitária nunca tivemos acesso ao projeto pra ler, imagina a comunidade. É muito difícil, e acho que não é só eu, não. Acho que são todas as lideranças. É preciso a gente correr atrás pra gente fazer uma perguntinha e às vezes essa pergunta não é nem respondida como a gente queria. A gente tem que estar lá cobrando, porque eles não vêm aqui não. (Liderança do setor Jaderlândia).

Eu tive uma briga com o engenheiro e com a Assistente Social lá na SESAN justamente por isso, pra eles me darem as informações sobre o PAC. Foi a maior coisa, porque um joga a responsabilidade pro outro e dessa briga toda a única coisa que eu consegui deles foi um mapa de por onde vai passar o projeto. Dentro do próprio Jaderlândia I tem rua que vai passar o projeto e no outro pedaço não vai passar o projeto, aí eu perguntei pra eles: qual foi a política que vocês usaram? Vocês consultaram quem pra resolver isso? Eles disseram que consultaram a comunidade. Eu perguntei: quando vocês consultaram a comunidade? Porque a comunidade não participa de nada em relação a isso. A comunidade só serve pra duas coisas hoje: pra votar e quando tem um comício eles pegam a comunidade pra ir lá fazer número. (Liderança do setor Jaderlândia).

Não, por exemplo, nós só ficamos sabendo que a prefeitura estava cadastrando as pessoas pra trabalharem na construção dos apartamentos pra onde vão remanejar as famílias, por que nós fomos na SESAN e a assistente social informou pra gente. Quer dizer que uma coisa dessas, onde as pessoas da própria comunidade poderiam estar trabalhando, não é informada pra nós. (Liderança do setor Maguariaçú).

Nós cobramos o projeto pra gente ter acesso, pra gente dar uma lida, mostrar pra comunidade quais são os benefícios que vai trazer. Eles lá na SESAN disseram pra gente que quem conseguiu foi uma comunidade lá da cidade nova e que eles conseguiram através do Ministério Público. Mas eu acho muito importante que todas as comunidades por onde o projeto passa tenham acesso. Mas não que a gente tenha que buscar longe, lá não sei aonde com um pessoal que não tem nada haver com a nossa comunidade. Isso nós questionamos, mas eles disseram que era impossível dar pra gente esse projeto (Liderança do setor Maguariaçú).

As mesmas lideranças que informaram ter participado do processo de elaboração do projeto ao serem questionadas se possuem informações referentes ao projeto, também responderam que não, conforme pode ser constatado nos trechos a seguir:

Atualmente não (Liderança do setor Jaderlândia).

Não, eles vieram e mostraram o projeto no slide no dia que teve reunião aí no centro comunitário. Mas de ter acesso ao projeto em mãos pra ler, isso não. O que a gente tem acesso é em alguns folders, na verdade aquela coisa básica mesmo. A mesma informação que as lideranças tiveram são as mesmas informações que os moradores tiveram (Liderança do setor Jaderlândia).

Somente uma liderança disse ter acesso ao projeto:

Sim, eu tenho acesso ao Projeto, já li. É como eu te disse eu tenho um acesso muito bom tanto na SESAN como na CONTECNICA (Liderança do setor Jaderlândia).

Ao longo do processo da entrevista, entretanto identificou-se que esta liderança trabalha como contratada pela PMA e faz parte da base do governo municipal, tanto é que diz:

Tudo que os moradores querem saber eles vem aqui em casa, por que eu sou a ponte entre a gestão e eles [...] Por exemplo, houve uma manifestação aí na rua, mas não tinha nenhum deles envolvido, por que eu converso muito com eles. Eu sei que tem aqueles que já estão até aqui da paciência, mas eu peço para eles esperarem mais um pouco. Então a gente tenta ter esse diálogo com eles, tem horas que eles se aborrecem e falam um monte de coisas pra gente que é pra ver se a gente leva o recado, mas aí eu deixo eles desabafarem porque eu sei o sofrimento deles, então eu relevo (Liderança do setor Jaderlândia).

Com essa coleta de dados acima exposta se identificou uma forte ligação entre a liderança e a gestão municipal. Daí se percebe que, na verdade, ela não representa os interesses da comunidade, na medida em que incentiva os moradores a não reivindicarem seus direitos, ou seja, a se manterem calmos diante das irregularidades pelas quais o projeto está passando, como por exemplo, a não garantia de participação social em todas as fases do projeto. Dessa forma, a fala da liderança acima, sinaliza para um possível processo de cooptação.

Isso é perceptível ainda, diante da resposta dada pela liderança ao ser questionada quanto a existência da CAO e do GAP'S na sua comunidade, como pode ser visto abaixo:

Não, que eu tenha conhecimento não. Eu não sei dizer por que esses grupos não foram formados. O acompanhamento das obras é feito individualmente, por exemplo, lá no canteiro de obras todas as terças feiras vêm duas assistentes sociais e aí os moradores têm acesso nesse dia ao canteiro de obras para ir lá tirar dúvidas e ver como é que está o andamento de tudo. Os grupos que já houve fui eu que levei lá na secretaria quando houve necessidade, por que eles estavam com os ânimos alterados, aí eu reuni umas cinco pessoas levei lá e eles repassaram as informações do projeto, aí esse grupo que vai lá é que vem e repassa as informações para os outros moradores daqui (Liderança do setor Jaderlândia).

Diante dessa resposta foi perguntado à liderança o que ela pensava a respeito do fato de não terem formado os grupos CAO e GAP'S em sua comunidade. E a resposta foi:

Nesse momento eu não acho necessidade desse grupo porque eles têm acesso lá, eles não ficam sem informações. Porque lá tem o plantão com as assistentes sociais. E elas são pessoas aptas a darem informações para os moradores por que são pessoas que estão desde o início do projeto. São as pessoas que adentraram na casa deles, que fez o levantamento social, que fez a primeira abordagem. Então tem toda uma intimidade. Se eles quiserem tirar dúvidas eles tem essa liberdade. Então eu acho assim, que tanto faz você formar grupos como não, eles têm esse acesso, tanto aqui no plantão como na SESAN (Liderança do setor Jaderlândia).

Entretanto, é importante destacar que esses grupos não são formados apenas para receber informações. De acordo com o COTS (2009, p.43) competem a CAO as seguintes atribuições:

- Acompanhar a execução da obra através do cronograma físico financeiro, observando as especificações do memorial de descritivo;
- Comunicar à Construtora, a Entidade Organizadora e a CAIXA sobre irregularidades, para verificação;
- Repassar informações sobre o andamento da obra aos demais adquirentes;
- Registrar as visitas realizadas.

Quanto à necessidade de criar duas bases de atendimento, uma em cada setor sinalizada no PPC, a assistente social da SESAN informou que no setor Jaderlândia o Plantão Social funciona no canteiro de obras do Conjunto Habitacional para onde as famílias serão remanejadas e no setor Maguariaçú funciona no centro comunitário do Conjunto Cidade Nova V. Explicou ainda, que o Plantão Social acontece todos os dias nas duas bases de atendimento e funciona como fonte de informações aos beneficiários do projeto.

Entretanto nas entrevistas realizadas, as lideranças fizeram a seguinte colocação:

Eles só colocaram o plantão social, mas eles ficam lá dentro do canteiro de obras e é um dia apenas na semana que é na terça feira, das 9h as 11h. Então aquele morador que chega do trabalho após as 11h e quiser informação já não consegue mais (Liderança do setor Jaderlândia).

Até mesmo quando a comunidade quer entrar no canteiro de obras, só pode ser na terça feira, mas nem toda terça feira eles estão aí, por que quando a comunidade vai lá o porteiro diz: ah não tem ninguém, não pode atender, não pode entrar. Então na minha concepção eles é que são os donos e lê a cartilha deles quem quer (Liderança do setor Jaderlândia).

Vieram umas pessoas da prefeitura fazer o cadastro aqui só que eu não estava em casa. Aí outra vez que eles vieram eu também não estava aqui porque eu trabalho o dia todo, aí eles viram que eu estava construindo ali pra trás, então eles deixaram um número de telefone com a minha irmã,

mas eu não consegui ligação, então eu faltei um dia de serviço e fui lá com eles num posto de atendimento da prefeitura que tem lá na Cidade Nova V. Aí falei com um rapaz que disse que me chamaram pra dizer que não era pra construir mais nada aqui em casa, por que tinha um projeto que ia remanejar as pessoas, mas só que eu falei pra ele que eu ia fazer porque ia chegar o inverno e a minha casa ia para o fundo e a água ia levar minhas coisas. Eu até falei pra ele assim: se isso acontecer de a água levar as minhas coisas eu posso vir aqui pra vocês me devolverem? Ele me respondeu assim: “poxa mais a senhora não dá nenhuma dentro”. Então eu falei: é porque quem vai ficar no prejuízo sou eu. Pra ser sincera eu não confiei nesse projeto porque olha o tempo que estão falando nisso. Eu não me lembro o nome desse rapaz que me atendeu. Nesse dia eu fiquei de nove horas da manhã até duas horas da tarde esperando pra pegar essa informação, pra saber o que era que eles queriam comigo (Liderança do setor Maguariaçú).

Para que a base para uma participação social seja de qualidade é necessário que os usuários tenham a possibilidade de participação na elaboração das políticas juntamente com o poder público, pois assim, irão participar do processo de execução e avaliação de uma política construída coletivamente. Dessa forma os beneficiários estariam exercendo a participação social sinalizada por Ammann (2009, p. 171), que é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada.

Entretanto, o que se verificou tanto no COTS como no PPC do Projeto “Sanear Ananindeua” foi que as ações voltadas para o incentivo à participação dos beneficiários encontram-se apenas nas fases posteriores à elaboração do projeto, o que reforça o entendimento de que os beneficiários não são estimulados a decidir os rumos da política, mas apenas acompanhar a execução de uma política que já foi elaborada e decidida.

Dessa forma a CAO se apresenta aos beneficiários como um instrumento de acompanhamento de um projeto já elaborado. E com as entrevistas realizadas junto às lideranças dos dois setores de intervenção do projeto, foi possível identificar que no Maguariaçú não existe CAO e no Jaderlândia só existe no plano formal, ou seja, o Projeto “Sanear Ananindeua” não propicia o exercício de uma participação real, mas apenas de uma participação simbólica.

Segundo Bordenave (1994, p.63) é relativamente fácil distinguir entre a participação simbólica e a participação real. Na simbólica os membros de um grupo têm influência mínima nas decisões e nas operações, mas são mantidos na ilusão

de que exercem o poder. Na participação real os membros influenciam em todos os processos da vida institucional.

Portanto ao analisar o COTS e o PPC se acredita que a real intencionalidade em relação ao incentivo a participação dos beneficiários na condução dos projetos é de que ela possa garantir a legitimidade do poder público frente às políticas. E dessa forma garantir a eficiência do Estado na condução das políticas sociais, tanto em âmbito local como nacional.

Outro ponto que merece destaque é o processo de avaliação do TTS. Segundo o COTS (2009) a avaliação do TTS deve focar a percepção dos beneficiários sobre as atividades desenvolvidas com relação, no mínimo, aos seguintes aspectos:

Condução do Trabalho Técnico Social; Participação da população nas atividades; avaliações realizadas pela população; formatos associativos e participação dos beneficiários; satisfação com a intervenção física implantada (moradia, infraestrutura, sistemas de saneamento, equipamentos coletivos, outras); percepção de mudanças na qualidade de vida. (COTS, 2009, p. 08).

Conforme o exposto acima, o COTS prevê a participação dos beneficiários no processo de avaliação do TTS. Porém após esse processo a CAIXA realizará a avaliação da execução do PTTS que segundo o COTS (2009) ocorrerá através de Relatórios Periódicos de Acompanhamento e Relatório Final, enviados à Caixa, para fins de liberação de parcela contratual, acompanhados dos documentos de registro e sistematização das atividades. Ainda nesse aspecto, segundo COTS:

A avaliação das atividades desenvolvidas deve ter caráter participativo e ser contínua durante a execução do projeto, possibilitando os ajustes necessários e/ou redirecionamento das ações, quando couber. Deve apontar aspectos dificultadores e facilitadores, buscando o aprimoramento e otimização das ações, para o alcance dos objetivos estabelecidos. A intervenção deve ser avaliada tanto pela equipe técnica responsável pela execução do PTTS, quanto pela população beneficiária. As avaliações devem constar dos Relatórios de Acompanhamento e Final²⁴ (COTS, 2009, p.16)

Quanto ao processo de avaliação do TTS, considera-se de suma importância a participação social. Entretanto questiona-se o modelo de avaliação executado pela CAIXA sobre o PTTS, pois esta é realizada através de relatórios. E ao analisar os

²⁴ Informações colhidas no Anexo I, referente ao Roteiro para Elaboração de Projeto de Trabalho Técnico Social - PTTS

anexos do COTS (2009) referentes aos modelos de relatórios de acompanhamento e final, percebe-se uma clara preocupação por parte da CAIXA com o aspecto formal e numérico da participação. Existe nos modelos de relatórios espaços específicos para o preenchimento do número de pessoas participantes das atividades executadas no TTS, são exigidas ainda, as atas de reuniões, o registro de fotos, o registro de avaliação, assim como, as listas de frequência de todas as atividades. Essa forma de avaliação, pouco se preocupa com a qualidade da participação dos beneficiários, ou seja, se de fato os sujeitos tiveram possibilidade de decisão, ou ainda, se as atividades realizadas contribuíram para a sua qualidade de vida. Um fato que demonstra a preocupação com o caráter quantitativo da participação pode ser visualizado na fala a seguir:

Outro dia o prefeito fez um coquetel de café da manhã aí dentro do canteiro de obras do habitacional, ele mandou convite pra todas as pessoas que vão ser remanejadas, aí todas os moradores que chegavam apresentavam o convite, aí era verificado o nome na lista onde eles assinavam do lado o comparecimento. Nesse coquetel teve sorteio de vários brindes, como geladeira, fogão, bicicleta, ventilador, etc. Só que o principal ele não fez que foi apresentar o imóvel pros moradores, aí ele pegou aquela comissão entrou em um apartamento que estava decorado e o resto que não estava decorado ficou de portas fechadas. Só que eu acho que deveria ser diferente, já que as pessoas foram lá e assinaram a lista de comparecimento elas tinham o direito de conhecer o apartamento que elas vão morar. Mas aí todos os moradores entraram lá, comeram e beberam e depois que saíram de lá ficaram se questionando que não viram nem onde vão morar, que era o mais importante (Liderança do setor Jaderlândia).

Assim, a concepção de participação social apresentada pela CAIXA não tem como objetivo a busca pelo exercício da cidadania, mas sim a busca pela legitimidade política do governo federal frente às políticas sociais, utilizando-se de um discurso de participação democrática. Nesse sentido, ainda que os projetos gerenciados pelo MCIDADES em parceria com a CAIXA incluam em suas pautas, a obrigatoriedade de participação popular, esta é vazia de conteúdo democrático, apresentando-se com um aspecto meramente técnico, quantitativo e formal, não possibilitando a participação dos beneficiários na tomada de decisões quanto à concepção do projeto e execução do mesmo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações, econômicas, políticas e sociais da maioria dos países estão vinculadas aos moldes do sistema capitalista. Na sociedade brasileira não é diferente, pois essas relações giram na busca constante e incessante pelo lucro. Assim, o que se percebe é uma imensa desigualdade social, em que uma pequena parcela da sociedade possui grande concentração de riquezas, enquanto outra enorme parcela vive em condições de extrema pobreza, caracterizando, dessa forma a divisão de classes sociais existente no país.

A desigualdade é resultado também do incompleto papel assumido pelo Estado uma vez que age por meio de dois fenômenos presentes ao modelo atual de acumulação capitalista: o fenômeno de globalização econômica que representa a exploração desde os países centrais aos países periféricos com o aumento da produtividade e dos lucros das empresas capitalistas e com resultados a partir de um mercado global integrado e do fenômeno do neoliberalismo que como é de comum conhecimento nasceu como uma reação teórica e política ao modelo de desenvolvimento centrado na intervenção do Estado, com a defesa de que o mercado é a única instituição capaz de coordenar quaisquer problemas sociais.

No Brasil a construção das políticas públicas sempre ocorreu de forma autoritária, marcada por uma cultura de imposição na qual a sociedade civil não tinha direito a participação. As regras eram ditadas de cima para baixo e a lógica do Estado era de que o povo deveria apenas obedecer e aceitar os seus ditames. Porém toda essa cultura de repressão foi causando certa insatisfação na camada mais pobre da sociedade, o que possibilitou sua organização em movimentos no sentido de lutarem pela garantia de seus direitos. Os movimentos reivindicavam a partilha do poder decisório entre Estado e Sociedade. E um resultado desse processo de luta foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada um grande avanço do ponto de vista dos direitos civis e políticos, e principalmente dos direitos sociais.

Foi nesse contexto que o tema da gestão democrática ganhou espaço no país, e com isso, passou-se a questionar o modelo de gestão vivenciado no período Pré-Constituinte. O debate sobre a gestão democrática das cidades estava no cerne da luta dos movimentos sociais que buscavam a institucionalização de mecanismos

de descentralização e democratização da gestão. Esse modelo de gestão foi formatado com base nos princípios da reforma urbana.

O grande problema é que a maneira de organização desses movimentos abriu espaços para que o próprio Estado se apropriasse de suas lutas, pois durante toda a história dos movimentos sociais eles se organizam de forma a eleger um líder que os representasse. Isso na verdade foi herdado da própria cultura de organização da sociedade, a representativa. Acontece que essa forma de organização dos movimentos possibilitou a ocorrência do processo de cooptação de lideranças.

No Projeto “Sanear Ananindeua” tanto no setor Jaderlândia como no setor Maguariaçú foi possível identificar o processo de cooptação de lideranças comunitárias por parte do governo municipal. Percebeu-se que na realidade as certas lideranças não representam os interesses da comunidade, realizando apenas a mediação entre comunidade e governo, outras se utilizam desses pequenos espaços de poder para obter benefícios próprios, e assim não reivindicam os interesses da coletividade.

Diante disso, compreende-se a necessidade constante de capacitação política dos movimentos sociais, e não apenas das lideranças, pois assim todos estarão aptos a representar seu movimento. Além disso, é necessário ainda que haja uma rotatividade nos cargos de lideranças dos movimentos, pois do contrário, muitos movimentos permanecem por vários anos com uma única liderança.

Se essa prática começar a ser adotada a possibilidade de cooptação de lideranças será bem menor, pois mesmo que isso aconteça o movimento não mais ficará fragilizado, uma vez que os outros integrantes do movimento estarão aptos a assumir o cargo de líder e desenvolver plenamente a luta pela garantia de seus direitos.

Ainda com essa dificuldade os movimentos sociais conseguiram lutar e alcançar várias conquistas e uma delas foi que nas últimas décadas o Estado em suas diversas esferas (federal, estadual e municipal) vem abrindo espaço para a participação social na elaboração de políticas públicas. Como exemplo temos atualmente a exigência de participação social nos projetos urbanísticos, como é o caso do Projeto “Sanear Ananindeua”.

Diante disso, buscaram-se realizar uma análise sobre a participação social dos moradores das áreas Jaderlândia e Maguariaçú, no referido projeto, objetivando identificar em que medida a participação social está sendo contemplada no Projeto

“Sanear Ananindeua” e se a CAIXA como operadora desse projeto fomenta de fato uma participação que esteja em consonância com o modelo de gestão democrática das cidades, ou seja, uma participação onde os usuários tenham direito de participar desde o processo de elaboração até o processo de execução e fiscalização das intervenções do projeto.

Com a pesquisa realizada foi possível identificar que o PPC apresenta-se como um instrumento de participação comunitária. Nele está previsto uma série de ações e medidas de fomento à participação, entretanto questiona-se a qualidade dessa participação, pois os beneficiários não tiveram a possibilidade de participação na concepção do projeto, no sentido de deliberar juntamente com o poder público as ações a serem traçadas. Assim, entende-se que houve fragilidades no projeto “Sanear Ananindeua” no que se refere ao tema da participação social no processo de construção do projeto, uma vez que esta não ocorreu na sua integralidade com os moradores das áreas Jaderlândia e Maguariaçú.

Embora os documentos, tanto do COTS como do PPC, apontem a importância do incentivo a participação social em todas as etapas do projeto, não se identificou com a pesquisa, ações concretas por parte da gestão, para esse incentivo. Pelo contrário, quando a gestão chama os líderes para reunião, não se preocupa em verificar se o diálogo de fato acontece, ou seja, se há um entendimento, uma troca de ideias entre ambas as partes, conforme aponta a fala da liderança do setor Jaderlândia: “Outro dia fizeram uma reunião, pra dizer que iam convidar a gente pra participar. Inclusive uma reunião sem pé nem cabeça, que eu entrei lá e saí leiga, por que não adianta eles chegarem lá e ficarem usando palavras técnicas, porque a gente é população. Então pra mim isso é só politicagem e não tem nada haver com a comunidade porque eu entrei lá leiga e saí burra, porque eu não entendi nada”. Esta fala demonstra o total descaso do poder público quanto à participação da comunidade no Projeto “Sanear Ananindeua”.

Outro ponto da maior importância está relacionado ao acesso às informações sobre o projeto. Na pesquisa de campo identificou-se que os moradores e lideranças das duas áreas não possuem acesso ao próprio projeto. Entende-se que não basta criar bases de atendimento, como é o caso do Plantão Social, para esclarecer eventuais dúvidas dos moradores, se não é dado aos mesmos a oportunidade de conhecerem de forma aprofundada o projeto que mudará radicalmente as suas condições de vida. Com isso, fica o questionamento: como uma gestão que declara

fundamentar-se em uma perspectiva de gestão urbana municipal democrática e participativa com base na justiça e na inclusão social, não permite aos moradores beneficiários do projeto “Sanear Ananindeua” o acesso a documentos que são de caráter público?

Nas entrevistas com as assistentes sociais que compõe a equipe técnica do projeto, foi informado que os beneficiários do setor Jaderlândia estão participando normalmente dos processos de fiscalização do projeto, já no setor Maguariaçú não está havendo participação na fiscalização devido à paralisação das obras na referida comunidade, entretanto explicam que esses beneficiários vão participar na fiscalização das obras no momento em que as mesmas reiniciarem na referida comunidade.

Contudo, nas entrevistas com lideranças e moradores das duas áreas identificou-se uma total descrença por parte dos mesmos quanto à finalização da execução do projeto e quanto as suas possibilidades de participação. No setor Maguariaçú alguns líderes e moradores relacionam o início das obras à campanha eleitoral, uma vez que estas começaram por volta do mês de abril de 2008 e após o período eleitoral o projeto paralisou neste setor e não retornou até o presente momento.

Entende-se, portanto que a gestão municipal de Ananindeua está muito distante de ser uma gestão democrática. No Projeto “Sanear Ananindeua” ocorre apenas uma participação simbólica por parte dos beneficiários, onde os mesmo tiveram influência mínima, ou quase nenhuma, nas decisões e nas operações do projeto, mas são mantidos na ilusão de que exercem o poder.

Conclui-se que as hipóteses de trabalho foram constatadas na pesquisa empírica, ou seja, a concepção de participação social e sua exigência por parte da CAIXA no PPC do Projeto “Sanear Ananindeua, existe apenas para a legitimação do Estado frente à população beneficiária das intervenções urbanísticas, por isso essa exigência de participação não está articulada ao debate sobre o exercício da gestão democrática, mas possui apenas um caráter numérico, técnico e formal. Entretanto entende-se que é necessária a luta contínua por uma participação real na condução das políticas, onde os beneficiários tenham o poder de influenciar em todos os processos da vida institucional.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. 3ª ed. São Paulo: Cortez. 2010.

AMMANN, Safira Bezerra. **Considerações críticas sobre o conceito de participação**. Revista Serviço Social e Sociedade. Ano 2. São Paulo: Cortez. Março de 1981.

_____. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 11ª Ed. São Paulo. Cortez. 2009.

_____. **Participação Social**. 2ª Ed. Revista e ampliada. São Paulo: Cortez & Moraes. 1980.

ANANINDEUA. **Programa de Participação Comunitária – PPC do Projeto Sanear Ananindeua**. 2006. Disponível na Secretaria de Saneamento e Infraestrutura do Município de Ananindeua – SESAN.

ANDRADE, Manuel Correa de. **1930: a atualidade da revolução**. São Paulo. Editora Moderna.1980.

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (orgs.) Pós-Neoliberalismo: políticas públicas e o Estado Democrático. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia R. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.) et al. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. In: Em defesa do Interesse Nacional. 3ª Ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de Direitos**. 2ª Ed. São Paulo. Cortez. 2008.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo. Editora Brasiliense. 8ª edição. 1994.

BORGES, Maria Vitória Paracampo. **Cidadania e direito de morar: a prática de ocupações coletivas e o movimento de posseiros de “Jaderlândia” - Ananindeua - Pará**. 1992. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1992.

BOTELHO, Adriano. **A produção do espaço e o empresariamento urbano: o caso de Barcelona e seu Fórum das Culturas de 2004**. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, nº 16, p. 111- 124, 2004.

BRASIL. **Caderno de Orientação Técnico Social**. Caixa Econômica Federal. 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. **Estatuto da Cidade**.

_____. **Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**. 2009.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Brasília. 1995.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento - PAC no Estado do Pará**. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Julho/2008.

_____. **Relatório: Balanço de quatro anos de Programa de Aceleração do Crescimento - PAC no Estado do Pará / 2007-2010**. Comitê Gestor do PAC. Dezembro/2010. Governo Federal.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. PACHECO, Regina Silvia. **A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador. Instituto de Direito Público da Bahia. Nº 3, setembro/outubro/novembro. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2ª ed. Campinas, São Paulo. Papirus. 2007.

CERQUEIRA, Luciano. **Participação cidadã, onde avançamos, onde emperramos?** In: Caderno Democracia Viva. Nº 40. Setembro de 2008.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Rio de Janeiro. São Paulo. Xamã, 1996.

CORREIA, Claudia. **Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

COSTA, Graça. Diniz, Ubiratan. PAIXÃO, Félix da. SÁ, Nazaré. & SCANLON, Graça. **Ananindeua ontem, hoje... E amanhã?** Fase/Cepepo. Setembro de 1991. Mimeo.

COSTA, Lúcia Cortes da. **O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro**. In: Revista Pesquisa & Debate, volume 11, número 1. Páginas 49-79. São Paulo. 2000

DE GRAZIA, Grazia. **Reforma urbana e estatuto da cidade**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

DINIZ, Ubiratan. **Os Incentivos fiscais da Ditadura e o processo de ocupação urbana acelerada no município de Ananindeua.** Fase/Cepepo. 1990. Mimeo.

DUCHROW, Alina D'alva. **Participação Social no Planejamento e Gestão Urbana: o Orçamento Participativo de Olinda.** Dissertação de Mestrado. Núcleo de Pós-Graduação. Programa Regional de Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará. 2004

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** Atlas – São Paulo. 1999

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos Sociais e Luta pela Moradia.** São Paulo: Loyola, 1991.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Políticas urbanas e Serviço Social.** Conferência. Concurso público para professor Titular. Edital nº 16 de 04/04/2006. Diário Oficial nº 67. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Escola de Serviço Social. Rio de Janeiro, 2006.

GOMES, Romeu. A análise dos dados em pesquisa qualitativa. In: **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade.** MINAYO, Maria Cecília de Souza (Organizadora). Editora: Vozes. 18ª Ed. Petrópolis. 2008.

GÓMEZ, José Maria. **Globalização da política: mitos, realidades e dilemas.** In: GENTILI, P. (org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial.** Petrópolis, Rio de Janeiro. Vozes. : Buenos Aires: CLACSO, 2000.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **“Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no Capitalismo tardio”.** In: Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XVI, Nº 39. Cidades: Estratégias Gerenciais. São Paulo: NERU, 1996, p. 48-64.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

JESUS, Raimunda Maria de. **O Plano Diretor Urbano como instrumento de gestão municipal: potencialidades de planejamento no Município de Ananindeua.** Monografia de Especialização. NAEA/UFPA. Belém/Pa. 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 3ª Ed. São Paulo. Atlas. 2001.

LIMA, José Júlio Ferreira, PARACAMPO, Maria Vitória. PINHEIRO, Andréa. & SÁ, Maria Elvira Rocha de. **A questão habitacional na Região Metropolitana de**

Belém. In: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras. 2001.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. SOUSA, Janice Tirelli Ponte de. **Geração, democracia e globalização: faces dos movimentos sociais no Brasil contemporâneo.** Revista Serviço Social e Sociedade. Ano 26. São Paulo: Cortez. Novembro de 2005.

MARICATO, Ermínia. **Nunca fomos tão participativos.** Debate Aberto por ocasião da realização da 3ª Conferência Nacional das Cidades em novembro de 2007 em Brasília. Publicado em 01 de Dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br>.

_____. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** In: Políticas Sociais - acompanhamento e análise. Nº 12. IPEA. Fevereiro de 2006.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **As metrópoles e a Questão Social Brasileira.** Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

MAY, Tim. **Pesquisa Social: Questões, métodos e processos.** Trad. Carlos Alberto Silveira Netto Soares. 3ª. Ed. Porto Alegre. Artmed. 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos do Ministério das Cidades.** Brasília: MCIDADES/ Governo Federal, 2004.

MIRANDA, Lívia. BITOUN, Jan. **A Política Nacional Urbana: um projeto em construção.** Cadernos Observatório PE. Políticas Públicas e Gestão Local na Região Metropolitana de Recife. Agosto de 2007.

NETO, Otávio Cruz. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade.** MINAYO, Maria Cecília de Souza (Organizadora). Editora: Vozes. 18ª Ed. Petrópolis. 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 2ª Ed. São Paulo. Cortez. 2005.

OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DO DIREITO À CIDADE (OIDC). **Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito a cidade: diálogo entre Brasil e França.**

PORTELA, Roselene de Souza. **Participação Popular no Ideário da Reforma Urbana: possibilidades e limites para a adoção de novos paradigmas.** Paper do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, nº 178. Junho de 2004.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** 4ª ed. São Paulo. Paz e Terra. 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia científica**. São Paulo. Editora Avercamp. 2006.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política**. Revista de Sociologia e Política nº 16. Página 31-49 jun. 2001.

SANTANA, Joana Valente. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no Município de Belém: Tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social**. Rio de Janeiro: UFRJ/CFCH/ESS/PPSS, 2006. (Tese de Doutorado).

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR. 1995 (Série: Teses, Dissertações e Monografias; n. 1).

_____. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001.

SANTOS, Liliam dos Reis Souza. **A regulação na saúde e o fortalecimento do setor privado sob a orientação do banco mundial**. Belém: UFPA/ICSA/FASS/PPGSS. 2010. (Dissertação de Mestrado)

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo. Record. 2004.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social**. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo; Cortez, 1995.

SILVA, Simone Santos da. **Discutindo participação popular: a inserção da comunidade Riacho Doce no Projeto "Sanear Ananindeua"**. Trabalho de Conclusão de Curso. FASS/ICSA/UFPA. Belém, 2009.

SINGER, Paul. **Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras**. In: Os Desafios da Gestão Municipal Democrática. SOARES, José Arlindo. CACCIA-BAVA, Silvio. (Orgs). São Paulo: Cortez. 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global: Limites e desafios da Participação Cidadã**. São Paulo. Cortez. EQUIPE: Salvador. UFBA. 2001.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. **O neoliberalismo em debate**. In: Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho. TEIXEIRA, Francisco J.S., OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. (Orgs). São Paulo: Cortez. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará. 1996.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia et al. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Voze2, 2002.

APÊNDICES

Roteiro de entrevista para lideranças comunitárias e moradores envolvidos no Programa de Participação Comunitária do Projeto “Sanear Ananindeua”.

Nome:

Comunidade:

01- Quanto tempo você mora nessa comunidade?

02- Você participa de associações de moradores ou movimento social voltados para a temática urbana em sua comunidade? Se sim, a quanto tempo? Se não, por quê?

03- Você conhece o projeto “Sanear Ananindeua”?

04- Você participou do processo de elaboração desse projeto? Se sim, como foi a sua participação? Se não, por quê?

05- Existe comissão de acompanhamento das Obras (CAO) e Grupo de Apoio ao Projeto Sanear (GAP’S) na sua comunidade? Se sim, como funciona? Se não, por quê?

06- Como você tem participado do projeto?

07- Existe oposição ao projeto por parte dos moradores e lideranças comunitárias? Se sim, por quê?

08- O que você pensa a respeito desse projeto? Em que ele vai contribuir com a qualidade de vida da população local?

09- Você enquanto morador ou liderança comunitária possui acesso as informações referentes ao projeto?

10- Você conhece a equipe de Técnicos Sociais do projeto?

11- Ocorreu ou ocorre intervenção social na comunidade por parte dessa equipe de Técnicos Sociais? Se sim, que intervenções são essas?

12- Você considera que está havendo participação da sua comunidade na execução do projeto “Sanear Ananindeua”?

13- Você acha que está havendo incentivo a participação comunitária no projeto por parte do poder público? Se sim, como? Se não, por quê?

Roteiro de entrevista para os Assistentes Sociais diretamente envolvidos no Programa de Participação Comunitária do Projeto “Sanear Ananindeua”.

Identificação:_____Tempo de atuação no Projeto:_____
Quantidade de pessoas que constitui a equipe:_____ Instituição:_____

01- Que atribuições são solicitadas aos assistentes sociais em relação a participação social no Projeto “Sanear Ananindeua”?

02- Sabe-se que atualmente há uma clara exigência, por parte da CAIXA, de participação social em projetos urbanísticos, como é o caso do Projeto “Sanear Ananindeua”. Essa exigência está contida no COTS. Diante disso, por que você acha que existe essa exigência?

03- Como você avalia essa exigência de participação social por parte da CAIXA no Projeto “Sanear Ananindeua”?

04- Que critérios são exigidos pela CAIXA em relação a participação social no Projeto “Sanear Ananindeua”?

05- Como você avalia esses critérios?

06- Como a CAIXA realiza a fiscalização da participação social dos beneficiários do Projeto “Sanear Ananindeua”?

07- Como você diferencia o significado da participação social de natureza neoliberal e a participação democrática?

08- Qual a sua concepção de participação social no contexto das políticas urbanas?

09- Você acredita que os usuários estão exercendo a efetiva participação social no Projeto “Sanear Ananindeua”? (Se sim, como? Se não, por quê?)

10- Como você define a concepção de participação social da CAIXA?