



Administração Pública e Gestão Social  
E-ISSN: 2175-5787  
apgs@ufv.br  
Universidade Federal de Viçosa  
Brasil

Moura Sousa, Yana; Silva de Jesus, Lorena; Araújo Santos Junior, José Carlos; de Albuquerque Vasconcellos, Ana Maria  
Gestão Social e Governança Urbana: O Caso do Portal da Amazônia, Belém – PA  
Administração Pública e Gestão Social, vol. 6, núm. 1, enero-marzo, 2014, pp. 27-34  
Universidade Federal de Viçosa  
Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556453005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

# Gestão Social e Governança Urbana: O Caso do Portal da Amazônia, Belém – PA

## *Social Management and Urban Governance: The Case of Portal Amazônia, Belém – PA*

Yana Moura Sousa<sup>1</sup>, Lorena Silva de Jesus<sup>2</sup>, José Carlos Araújo Santos Junior<sup>2</sup>, Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal da Bahia, R. Caetano Moura, 107 - Federação, Salvador - BA, 40210-340, Brasil.

<sup>2</sup>Universidade da Amazônia, Centro de Ciências Humanas e Educação, Curso de Ciências Sociais, Av. Alcindo Cacela 287, Umarizal, Belém-PA, 66060060, Brasil.

**Resumo:** Este artigo objetiva analisar o approach da governança urbana, no entendimento da gestão social do Projeto "Portal da Amazônia" em Belém do Pará, tendo como referência a abordagem da governança como fundamental para o entendimento da gestão social em programas de urbanização. A pesquisa foi baseada no método de estudo de caso, utilizando a observação participante e entrevistas semiestruturadas na coleta de dados. As observações se deram durante o Seminário de Encerramento do PROMABEN e as entrevistas foram realizadas com os atores sociais envolvidos no projeto. O estudo revelou que embora o planejamento do projeto proponha a realização de uma gestão social, os resultados demonstram que, na prática, as relações sociais existentes no "Portal da Amazônia" ainda carecem de melhor aplicação das principais características da gestão social e governança: dialogicidade, transparência, democracia deliberativa e cidadania. Assim, é importante pensar em instituições políticas participativas que estimulam e agregam o conhecimento local.

**Palavras-Chave:** Gestão Social, Governança urbana, Portal da Amazônia.

**Abstract:** This paper examines the urban governance approach in the concern of management social in programs of urbanization. Particularly, examines the challenges of urban governance in the social management of Project "Portal of the Amazon" in Belém of Pará. The research was based on study case method and used participant observation and semi-structured interviews as form to data gathering. The participant observation took place during the final seminar of PROMABEN and the semi-structured interviews were done with social actor engaged in the project. The study revealed that in spite of the project planning states social management, the project results show that in practice social relations for carrying out the "Portal of the Amazon" needs a better use of the main social management and governance characteristics: dialogue, transparency, deliberative democracy and citizenship. Thus, it is important to think of participatory political institutions that stimulate and aggregate local knowledge

**Key-Words:** Social Management, Urban governance, Portal Amazonia

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>  
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

### INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo analisar a gestão social em uma abordagem de governança urbana. Particularmente, aborda alguns aspectos de governança e gestão social do Projeto "Portal da Amazônia" em Belém do Pará. É necessário enfatizar que a abordagem da governança é fundamental para o entendimento das formas de gestão do espaço urbano, do envolvimento da população impactada e das formas de participação da sociedade civil.-

A gestão social tem sido estudada sobre a perspectiva de gestão de políticas e projetos sociais, mediante a ampliação da cidadania com a participação, ação do Estado, das organizações da sociedade civil e das empresas em direção à esfera pública (Teodósio, 2008).

Entende-se que a análise da gestão social de uma política urbana em cidades médias como Belém requer a compreensão da organização territorial, do modo como as pessoas se organizam no espaço e da forma das intervenções da gestão pública municipal e estadual. É importante que a urbanização direcionada consiga trazer à tona aspectos que auxiliem no reconhecimento da

relação entre os grupos afetados e o espaço estudado, para que haja aproximação entre o que o plano de urbanização traçou e as expectativas da população que ocupa o espaço.

Nas últimas décadas, os planos de intervenção do espaço urbano da cidade de Belém passaram a ser o centro das atenções da gestão municipal, ao destinar políticas urbanas para recuperação da orla fluvial de Belém, com o objetivo de resgatar os espaços ribeirinhos da cidade que foram ocupados por longas gerações. O problema é que a cidade de Belém possui grande contingente populacional que reside em áreas de várzea, espaços estes representados por grandes faixas de terras situadas nos arredores de rios e igarapés.

Desta forma, a compreensão da gestão das políticas urbanas incorpora a abordagem de boa governança, conceito chave na análise das influências de organismos internacionais que liberam recursos em forma de financiamento para países em desenvolvimento (Moreira, 2007). Sendo assim, o presente trabalho, tem como questão norteadora analisar até que ponto os parâmetros de gestão social e de governança urbana convergem para o atendimento do interesse público?

Correspondência/Correspondence: Yana Moura Sousa, Universidade Federal da Bahia, R. Caetano Moura, 107 - Federação, Salvador - BA, 40210-340, Brasil.  
[yanasousa@ymail.com](mailto:yanasousa@ymail.com)



Avaliado pelo / Evaluated by *double blind review system* - Editor Científico / Scientific Editor : Magnus Luiz Emmendoerfer  
Recebido em 14 de outubro, 2013; aceito em 14 de outubro, 2013, publicação online em 01 janeiro, 2014  
Received on October 14, 2013; accepted on October 14, 2013, published online on January 01, 2014

O arcabouço teórico da pesquisa foi delineado sob as literaturas de gestão social e da governança urbana. O conceito de gestão social é apresentado na literatura sobre diferentes vieses que por vezes são contraditórios entre si, no entanto, a perspectiva de análise aqui adotada vai ao encontro da perspectiva de Cançado et al (2011), ao centrar atenção na gestão democrática, participativa e dialógica como entre atores sociais em políticas públicas. Indo na mesma direção, aborda-se o conceito sobre o ponto de vista de governança urbana definida por Frey (2007) como a gestão compartilhada entre setor público, privado e terceiro setor para lidar com os crescentes problemas urbanos.

No contexto da gestão social, a governança é tratada como mecanismo de integração entre Estado, mercado e/ou sociedade. Os três são protagonistas que precisam criar espaços de diálogos abertos, definir propostas e argumentações para a construção de processos decisórios deliberativos na gestão de políticas públicas (Villela & Costa, 2009). Pressupõe-se que a participação, dialogicidade, transparência, cidadania e democracia são variáveis congruentes entre gestão social e governança que se intensificam ou se enfraquecem dependendo das relações estabelecidas entre os três protagonistas que interagem nos espaços públicos.

Este trabalho utilizou o estudo de caso, de forma a permitir o levantamento de múltiplas fontes de pesquisa para analisar o contexto histórico do fenômeno, com o intuito de buscar maior validade e confiabilidade na pesquisa. Os instrumentos de coleta de dados se apoiam na pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo. A análise documental foi fundamental por trabalhar com diversas fontes, tais como, atas de reunião, relatórios internos, e evidências de jornais, revistas e da internet. Utilizou-se, também, a técnica de entrevistas semiestruturadas com os integrantes e líderes comunitários envolvidos no Programa de Participação Comunitária (PPC/PROMABEN), representantes do Movimento Orla Livre, técnicos e lideranças que participaram do Seminário de Encerramento do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova, que foi realizado pela Prefeitura de Belém.

O caso “Portal da Amazônia” é uma iniciativa da prefeitura de Belém com parceria com governo federal e instituições internacionais, com o objetivo de recuperar a área da Bacia da Estrada Nova, para fins turísticos na capital paraense (Projeto Portal da Amazônia, 2012). Este programa engloba dois projetos bases, o Programa de Macrodrrenagem da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN) e o projeto Orla de Belém (ORBE).

O contexto do projeto Portal da Amazônia apresenta subsídios necessários para analisar as políticas sociais urbanas adotadas em Belém do Pará, com participação de instituições de múltiplas escalas, entre local, nacional e internacional e com abordagem intersetorial, ao tratar de questões de infraestrutura, saneamento, urbanização, moradia, capital imobiliário, turismo, transporte, segurança e educação.

O artigo está estruturado em 4 seções além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção destaca o conceito teórico da gestão social, suas perspectivas e categorias analíticas para análise. A terceira seção trata da governança, traçando um

retrospecto do conceito até o entendimento de governança urbana. Na quarta seção, identifica os prós e contras das ações e suas relações com cada categoria analítica, tendo como base os discursos de boa governança.

### **GESTÃO SOCIAL: CONCEITOS, CONFLUÊNCIAS E CATEGORIAS ANALÍTICAS**

A gestão social representa um conceito que tem sido objeto de estudo e prática associada à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor e de combate à pobreza. Desse modo, a gestão social proporciona uma amplitude perspectivas analíticas, dentre as quais: a cidadania deliberativa (Tenório, 2011), e a gestão democrática e participativa (Cançado et al, 2011). A gestão social traz como princípio o processo gerencial dialógico entre Estado, setor privado e sociedade civil (Cançado et al, 2011), em busca de equilíbrio entre estes agentes nos pilares da transparência, diálogo, democracia e cidadania (Tenório, 2011; Cançado et al, 2011).

De acordo com Tenório (2011, p. 53), gestão social tem o significado de um “gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”. A discussão integra à proposta habermasiana da cidadania deliberativa, que está relacionada ao significado de participação, que por sua vez, deve ser praticada como um processo intersubjetivo, onde todos têm direito à fala (Tenório, 2011).

Assim, a cidadania e participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino, perpassa pela organização coletiva, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (Rozenberg, 1997).

Sob a perspectiva de cidadania e participação, a esfera pública seria o local, entendido como um determinado espaço de intermediações entre Estado, setor privado e sociedade civil, bem como a cidadania deliberativa seria o processo participativo, na qual os interesses coletivos e individuais seriam conciliados e potencializados para a gestão de programas que envolvem a participação dos agentes (Cançado et al, 2011, Carrion & Calou, 2008).

Apesar do processo histórico do Brasil ter impulsionado um processo democrático deliberativo (Vasconcellos & Vasconcellos, 2010), o Brasil ainda não é uma sociedade que possui uma cultura decisória voltada para o bem comum, por isso os interesses particulares se sobrepõem aos interesses coletivos inviabilizando a gestão social. Logo, a gestão social deve ser baseada em um conteúdo de permanente promoção da cidadania em todas as esferas de decisão, públicas e privadas (Cançado et al, 2011). Neste sentido, as pessoas que serão afetadas pelas decisões precisam participar delas e, desta forma, (1) a sociedade torna-se determinante na análise, (2) o bem-comum é a referência, (3) a responsabilidade é o compromisso e (4) a república é o norte (Tenório, 2011).

## GOVERNANÇA: DO PRINCÍPIO ATÉ AS VERTENTES DE GOVERNANÇA URBANA

A gestão de políticas públicas, em parâmetros sociais, tem se alicerçado nas bases do conceito de governança, desde o processo de redemocratização nas políticas públicas, a partir do compartilhamento de responsabilidades entre atores sociais, com ampla participação da sociedade civil nas decisões sobre investimentos em projetos de intervenção social (Costa, 2011; Goulart et al, 2010; Putnam, 1996).

O processo de redemocratização está relacionado com ascensão da ideologia neoliberal (Goulart et al, 2010), quando insurge a participação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) que precisavam suprir a lacuna deixada pela reforma do Estado na década de 1980. Todavia, o caráter transformador pela via exclusiva dos movimentos sociais no enfrentamento com o Estado se mostrou insuficiente e limitado (Vasconcellos & Vasconcellos, 2010).

Entretanto, a ideologia neoliberal é criticada na noção de governança no que tange as relações internacionais, pois se, por um lado, uma visão neoliberal do desenvolvimento responsabiliza a incompetência institucional do Estado na elaboração de políticas públicas estruturantes para países em desenvolvimento gerando o processo de redemocratização, por outro lado, realiza aberturas de mercados deixando economias locais sujeitas à lógica de competitividade de mercados mundiais. Todo esse processo privilegia países de primeiro mundo, tendo como solução para as economias locais intervenções como as iniciativas do banco mundial para garantir a eficácia da implementação das reformas e dos ajustes estruturais para a abertura da macroeconomia, contra a qual seria impossível lutar (Moreira, 2007).

De fato, é necessário entender o conceito de governança, a partir de uma legitimidade de democracia do poder local (Frey, 2007), abordagem democrático-participativa, que garanta as relações sociais mais dialógicas, por meio dos quais diversos grupos de interesses articulam, negociam e exercem influência e poder nas decisões e ações (Knopp & Alcorofado, 2010). Desta forma, para Knopp e Alcorofado (2010) adjetivar a governança em função do contexto no qual ela é praticada é exercício básico para que se possa delimitá-la no plano teórico.

Entre este processo de adjetivação, estão: governança corporativa (Carvalho, 2002), Governança Pública (Kissler & Heidemann, 2006) Governança Social (Knopp & Alcorofado, 2010), governança comunitária (Zeldin, Camino & Calvert, 2007), governança metropolitana (Lefèvre, 1999), assim como de governança urbana (Harvey, 1989; Frey, 2007, Moreira, 2007).

Historicamente, a ascensão do termo governança urbana era sobre a institucionalização dos governos contra atividades ilegais, favelas, populações móveis, doenças, ou bairros pobres rejeitados. Entretanto, a análise de uma cidade requer foco não apenas nos governos, mas também entender o lado ilegal da cidade, as atividades invisíveis, sendo uma parte irredutível de qualquer cidade (Le Galès, 2010).

A partir do novo debate de governança urbana, o conceito passa a inserir-se no questionamento do papel regulador do Estado e suas interfaces com a sociedade civil, principalmente no

que se refere à gestão local e regional, como estruturas e modos de gestão flexíveis, de participação e regulamentações coletivas (Moreira, 2007).

Assim, Moreira (2007) elenca várias definições de governança urbana, dentre as quais destaca-se as definições de Le Galès, Lefèvre e Harvey, expressas no quadro 1 (p. 8), tidos como principais teóricos do conceito de governança urbana pelo autor.

Conceito de Governança Urbana	Autor
"A capacidade de integrar e dar forma aos interesses locais, organizações e grupos sociais, representando-os internamente como também externamente, e neste âmbito, desenvolve estratégias unificadoras com vistas ao mercado, ao Estado, as cidades e aos diversos níveis de governo".	Le Galès (1999, p.90)
"Compreende a relação entre os atores sociais engajados na construção de espaços de compromissos e nos diversos papéis desempenhados por eles dentro de um processo de cooperação".	Christian Lefèvre (1997)
"Representa o instrumento de organização e de gestão dos espaços derivados de um complexo de forças mobilizadas pelos diversos atores sociais. Forças, nas quais a tradicional iniciativa local é integrada às capacidades empresariais do governo local, a fim de atrair os recursos externos, os novos investimentos e os novos empregos".	David Harvey (1996)

Quadro 1 – Definições sobre Governança Urbana

Fonte: Adaptado de Moreira (2007)

Observa-se que os conceitos elaborados pelos autores apontados acima ressaltam tanto o entendimento geral de governança quanto aos subsídios da abordagem geopolítica na gestão urbana, o que para Becker (2005) representa o campo de conhecimento das relações entre poder e espaço geográfico. Também é definido por Andion (2003), como o lócus da formulação, implementação e controle de política pública, condizentes com os atores sociais, sua organização e o espaço territorial. Não deixando de considerar os conceitos congruentes aos de gestão social, quais sejam: dialocidade, transparência, cidadania e democracia.

## APRESENTAÇÃO DO PORTAL DA AMAZÔNIA

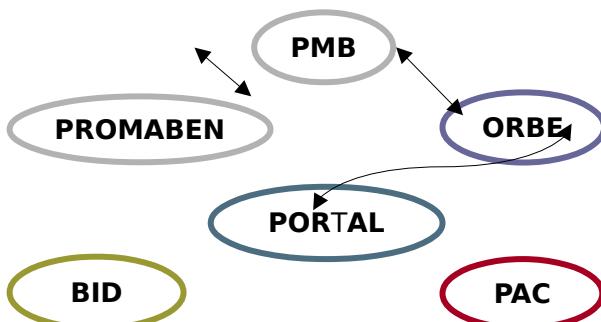
Historicamente, a área metropolitana de Belém vem sofrendo um grande inchaço populacional, sendo ocupada por atividades privadas (indústrias, portos particulares, comércio informal e serviços) e ocupações de moradias não regularizadas, o que prejudica e diminui o nível de qualidade de vida e de informação (Costa & Noguchi, 2007) de tal forma que a visualização do rio e o acesso à orla pela população tornaram-se limitados e, muitas vezes, totalmente impedidos.

Os objetivos gerais do Plano Diretor do Município de Belém (lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008) são: reconhecer a importância dos espaços públicos como áreas insubstituíveis para a expressão da vida coletiva; manter e ampliar os programas de preservação do patrimônio natural e construído; garantir o direito à moradia digna, por meio de programas e instrumentos adequados às populações de baixa renda; e, garantir a acessibilidade universal, entendida como a possibilidade de acesso de todos os cidadãos a qualquer ponto do território; dentre outros.

Em função disso, a Prefeitura Municipal criou o projeto "Portal da Amazônia", que desde 2005 executa intervenções na Estrada Nova, bairro situado na área central da cidade de Belém. O projeto

consiste em dois programas financiados pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), sendo o: PROMABEN, 50% financiado pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), e ORBE, financiado 15% pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conforme ilustrado na figura 1.

**Figura 1**  
Cenário de relações “Portal da Amazônia”



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Projeto Portal da Amazônia (2012)

O PROMABEN tem o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos moradores da localidade da Estrada Nova, com a macrodrenagem e, paralelo a isso, realizar ações de responsabilidade social para população beneficiadas/atingidas pela macrodrenagem como cursos de capacitação, emprego e renda para as famílias remanejadas das áreas afetadas pelas obras (PROMABEN, 2012; PMB, 2012).

A ORBE tem o intuito de complementar as ações do PROMABEN, beneficiando mais de 200 mil pessoas e toda a população de Belém, abrindo à cidade a janela para o rio e proporcionar uma infraestrutura adequada para a prática de esportes ao ar livre, realização de eventos, turismo e lazer (Projeto Portal da Amazônia, 2012; PMB, 2012; Diário Online, 2012).

A obra do Portal da Amazônia prevê a construção de 6 km de orla entre o Mangal das Garças e a Universidade Federal do Pará (UFPA). Atualmente, a orla possui 1,5 km, cruzando as ruas Osvaldo de Caldas Brito, Tamóios e Mundurucus, que corresponde a 68% da primeira parte prevista pelo projeto (Diário Online, 2012).

**Figura 2**  
Projeção do “Portal da Amazônia”



Fonte: Portal da Prefeitura de Belém (2012)

O Portal da Amazônia, embora tenha sido concebido como um projeto arrojado, chamou atenção muito mais pela repercussão dos impactos sociais e ambientais causados em seu entorno. Um dos graves problemas foi a forma de retirada dos moradores destas áreas, que segundo os próprios moradores, o assentamento em locais distantes do interesse dos mesmos, causou o afastamento de seu cotidiano familiar e de suas atividades econômicas, esta última é realizada nos portos da Palha e Açaí, locais próximos ao centro da cidade.

#### GESTÃO SOCIAL NO CASO DO PORTAL DA AMAZÔNIA

O Portal da Amazônia, por apresentar este cenário de relações intergovernamentais, requer uma análise da gestão social aplicada a este caso. Esta seção, então, analisa as categorias apontadas na teoria da gestão social, na perspectiva analíticas de Cançado et al (2011), tais como: diálogo, transparência, democracia e cidadania.

A categoria “dialogicidade” discorre sobre a livre manifestação do pensamento daqueles que participam da parceria, sem coerção de grupos privilegiados sobre outros (Tenório, 2011). Portanto, entende-se como “diálogo” a comunicação entre os atores, (Cançado et al, 2011; Tenório, 2011).

A categoria dialogicidade pode ser analisada por meio do Programa de Participação Comunitária (PPC). Segundo Nascimento et al (2007), o PPC tem como objetivo estabelecer mecanismos de participação e consulta da comunidade na execução do empreendimento, de forma a proporcionar a participação da comunidade para a obtenção de saldos positivos na implementação do PROMABEN e nos resultados destes. Embora o projeto tenha um PPC na prática, muitas dificuldades ocorreram entre todos os partícipes da parceria entre os envolvidos, como se comprova nos trechos a seguir.

O líder comunitário da rua Timbiras, retratou uma reunião que tiveram com a secretaria geral do projeto PROMABEN:

Os morados foram para a reunião com a esperança de poder colaborar com o projeto. Eles estavam lá para negociar, e os “caras” do PROMABEN estavam pra impor as coisas sem escutar a população. E, nos sentimos

excluídos desta participação (Líder comunitário da Rua dos Capirunas da Beira Mar).

Na última reunião que houve, na Rua São Lucas, saiu porrada. Minha filha, eles enrolam, enrolam e não disseram nada do que realmente a gente queria saber (Integrante da Comunidade da Jurunas).

Com base nos trechos acima, a categoria “diálogo” é considerada ausente na gestão do Programa. A ausência desta categoria torna o diálogo unilateral, caracterizada por Habermas (2003) como apropriação da razão e sobreposição do poder discursivo de outrem. Assim, a equipe técnica de PPC do projeto PROMABEN exerce um poder no processo de tomada de decisão, impossibilitando a efetividade da participação.

O grupo técnico do PPC do projeto PROMABEN tem outro discurso sobre a participação comunitária, no andamento do empreendimento e como esta se deu por parte da Prefeitura de Belém e gestão do programa.

Houve reuniões com a população, até porque ela é que diz como preferia ser atendida. Foi só a partir desses levantamentos é que poderíamos fechar o número de imóveis a serem construídos e os programas a serem oferecidos (Relator do Grupo Técnico do PPC/PROMABEN no Seminário de Encerramento do Programa de Saneamento da Estrada Nova).

Nós cumprimos com todas as exigências do BID e em relação ao PPC/PROMABEN tivemos resultados positivos (Relator do Grupo do PPC/PROMABEN).

O discurso do grupo técnico, como se percebe, é contraditório ao discurso dos líderes comunitários. Isto ratifica a compreensão de que a categoria “diálogo” não se encontra em via de execução na prática. A contraposição dos discursos dos participes da comunidade e do grupo técnico demonstra que não ocorre a interação para um consenso, pois se o grupo técnico do PPC considerasse a opinião dos líderes comunitários, não poderia afirmar que cumpriram todas as exigências do BID e obtiveram resultados positivos. Uma explicação para esta desconsideração para com a comunidade parte de uma premissa de modelo ideológico do BID, que atribui prioridade ao cumprimento da obra em detrimento às necessidades sociais da localidade.

A categoria “transparência” foi uma das mais complexas para ser analisada, uma vez que a transparência não se limita apenas a permitir acesso a certos dados de projetos, programa e políticas públicas, mas sim à possibilidade de todo cidadão obter e interpretar a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável sobre a gestão do projeto/programa e/ou políticas públicas (Tenório, 2011).

Neste sentido, identifica-se que a gestão do projeto não colocou no planejamento a previsão para divulgação de resultados e demonstrações públicas dos programas embutidos no PROMABEN. Na prática, essas questões de transparência se

agravam, ainda mais, pois apenas uma parte da comunidade da margem da Bacia da Estrada Nova, sub-bacia 01 que foi remanejada e reassentada no Conjunto Habitacional “Comandante Antônio Vinagre Cabano”.

Os moradores que ainda estão lá esperando (que ainda não foram remanejados) têm medo que realmente a coisa não seja realizada de forma honesta, a negociação e a indenização das casas não sejam feitas. E ainda ficamos agora sabendo que já foi quase 90% do financiamento do banco lá de fora. Belém vai tirar dinheiro de onde? (Líder Comunitária do “Vinagre Cabano”).

Eu já moro lá há 40 anos, tenho raízes, amigos, não quero sair de lá e ser remanejada pra um lugar distante, como aconteceu com o povo que foi para avenida Alm. Barroso e morar em casa de fósforo. Não sabemos o que poderá acontecer, né? [...] ainda tem mudança de governo e essas coisas... (Integrante da Comunidade da Jurunas).

A categoria “Democracia” está implícita no planejamento do projeto por meio do Programa de Participação Comunitária (PPC). Haja vista a participação do BID em tornar enfático o discurso de integração da comunidade local na participação de tomada de decisão na gestão do projeto PROMABEN, uma vez que seu “[...] objetivo principal é a diminuição da pobreza, especialmente a pobreza urbana, exponenciada com o crescimento das cidades e dos problemas urbanos latino-americanos” (Santana, 2012, p. 22).

“A PMB quer transformar a situação caótica da área da Estrada Nova, através de políticas e ações para a sociedade, sendo o plano de desenvolvimento um dos instrumentos essenciais para se alcançar a dignidade de morar em condições sadias e humanas [...] com a prioridade da integração da comunidade local na tomada de decisões na gestão do PROMABEN” (Representante do BID no Seminário de Encerramento do Programa de Saneamento da Estrada Nova).

“[Os três programas] estão interligados todos eles fazem parte do Escritório de Gestão Social do PROMABEN, fazendo melhorar a participação dos moradores diretamente atingidos pela obra” (Relator do Grupo Técnico do PPC no Seminário de Encerramento do Programa de Saneamento da Estrada Nova).

A categoria “cidadania” pode ser analisada pelo Programa de Participação Comunitária (PPC). De acordo com Milani (2008, p.560) “a participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa”. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram (exclusão), logo, a participação se desenvolve na esfera pública sempre marcada por relações de

conflitos e resulta em assimetrias de poder nas políticas públicas. De outra forma, poder é a capacidade dos indivíduos ou comunidade terem acesso e controle do processo pelo qual decisões são tomadas, particularmente decisões que afetam suas próprias vidas (Vasconcellos & Vasconcellos, 2010).

O projeto da gestão municipal seria a construção de um espaço voltado ao fortalecimento da cidadania, no qual a participação popular, as organizações da cidade civil, assim como a iniciativa privada, teriam voz e voto nas decisões. No entanto, o aumento de conflitos de interesses entre os atores sociais e o grau de influências, afetou a interação destes no processo de implantação do projeto, da sua transparecia e falta de entendimento sobre os caminhos da gestão social. Como comprovado, a seguir:

[...] houve mudanças no projeto PROMABEN, graças à intervenção da comunidade da Área Protegidas da Marinha, que diminui o número de pessoas que seriam afetadas pelo projeto (Líder Comunitária das Áreas protegidas de Marinha).

Esse povo é muito esperto, deixa [...] não vou assinar nada, meu processo tá rolando vamos ver que acontece. [...] eles querem chegar impondo as coisas tem gente que assinou ganhou uma mixaria, minha casa só ta poeira e aquelas maquinas fazem um barulho infernal. Mas de lá não vou sair com esse abuso (Integrante da Comunidade da Rua da Veiga Cabral).

O Programa de Participação Comunitária definiu como objetivo garantir a participação comunitária dos beneficiários e/ou atingidos do projeto, fomentando o envolvimento dos moradores com a realização dos programas integrados, para garantir uma intervenção transparente e democrática que possibilite aos mesmos discutirem suas demandas (Nascimento *et al.*, 2007).

Contudo, os programas interligados com PROMABEN apresentou morosidade na execução das atividades (campanhas; panfletagem; capacitação profissional; promoção de geração de emprego e renda; licitações atrasadas e por final os encontros dos comitês Comitê de Famílias (para remanejados/reassentados) e Comissão de Acompanhamento de Obras).

Ambos os líderes comunitários (líder comunitária do Conjunto Habitacional "Vinagre Cabano" e os líderes da Rua Timbiras e Caripunas e Caripunas Beira Mar e membros das comunidades do Jurunas), enfatizaram que a participação comunitária só se tornou efetiva quando houve mudanças na gestão do projeto e ocorreu a descentralização do atendimento a partir da implantação do Escritório de Gestão Participativa (EGP) e Central de Atendimento Eletrônica (CEA). No entanto, o projeto deveria desenvolver metodologias para garantir a sustentabilidade do funcionamento pleno do EGP e a equipe de coordenação de gestão participativa deveria fomentar a participação comunitária de forma integral.

Os discursos do BID, enquanto financiador de uma parcela para o desenvolvimento do PROMABEN, destacam suas ações quanto a redução da pobreza, à equidade social, ao crescimento

ambientalmente sustentável à modernização do Estado e à integração regional (Santana, 2012). Porém, foi possível perceber nos discursos dos envolvidos na parceria do projeto que as obras em andamento com parcela da comunidade já sendo retiradas dos canais e parte da Orla de Belém sendo preparada e a projeção de imagens da futura obra mostra que o discurso converge com as ações prioritárias da Prefeitura de Belém e do BID.

O quadro 2 apresenta uma síntese resumida da análise de cada categoria analítica de Cançado *et al* (2010), baseado principalmente no Programa de Participação Comunitária.

Diálogo	Pró	Criação do Programa de Participação Comunitária - PPC
	Contra	Ausência de diálogos abertos entre líderes comunitários e equipes técnicas do PPC
Transparência	Pró	Apresentação de resultados para o BID e comunidade, por meio de seminários.
	Contra	Pouca divulgação das reuniões para uma grande parcela dos moradores
Democracia	Pró	A permanência de algumas famílias, como inicialmente previsto no projeto
	Contra	Foi dada prioridade à infra-estrutura física em detrimento aos aspectos sociais.
Cidadania	Pró	Promoção de melhorias habitacionais
	Contra	Não houve adaptabilidade territorial aos reassentados, devido localização do conj. habitacional ser distante da realidade dos moradores

**Quadro 2 – Síntese da gestão social e governança do portal da Amazônia**

Fonte: Elaboração dos autores (2012)

Deste modo, comprehende-se os prós e contras em cada categoria analítica com base nos discursos de boa governança gerada pelo Governo e pelo BID no projeto do Portal da Amazônia. É interessante observar como as variáveis, diálogo, transparência, democracia e cidadania estão relacionadas às ações do programa. Deste modo, a pesquisa identifica os prós e contras das ações e suas relações com cada categoria analítica, tendo como base os discursos de boa governança gerada pelo Governo e pelo BID no projeto do Portal da Amazônia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a analisar os aspectos de governança urbana que estão relacionados com a gestão do Projeto "Portal da Amazônia", tendo como referência o approach da governança e da gestão social em programas de urbanização.

A análise da gestão social do projeto “Portal da Amazônia” demonstrou as percepções dos atores sociais com relações às categorias analíticas, tais como, diálogo, transparência, democracia e cidadania, as quais são incluídas de maneiras parciais. O projeto “Portal da Amazônia” apresenta como prioridade a preocupação com o embelezamento da cidade, e com a criação de oportunidade para turismo, em detrimento ao atendimento das principais demandas das pessoas afetadas pelas obras do PROMABEN e ORBE.

As áreas de urbanização do projeto são pequenas bacias hidrográficas que se encontram com os “braços” dos rios e sofrem a influência das marés às margens do Rio Guamá. Estas áreas funcionam como corredores naturais de ventilação para a cidade e sua degradação compromete o escoamento da água das chuvas ocasionando problemas sérios à população como alagamentos e epidemias. Embora, o projeto de urbanístico seja importante para dar conta da abertura de uma janela para o Rio, os problemas dos moradores que ficaram na localidade se intensificam por não terem como retirar suas subsistências das áreas próximas do rio. Além disso, os impactos socioeconômicos na vida das famílias que foram removidas demonstraram uma série de perdas como acesso ao trabalho, diminuição de renda e perda nas relações de vizinhança.

Cabe destacar, dentro das categorias analíticas propostas neste artigo, alguns aspectos que se sobressaltaram na análise da gestão dos programas do “Portal da Amazônia”. A categoria diálogo teve como principal ponto a criação do Programa de Participação Comunitária – PPC, que estabeleceu um espaço para o diálogo. Entretanto, estes diálogos foram marcados pela imposição dos grupos de técnicos do PPC/PROMABEN.

Na categoria transparência se destaca a apresentação dos resultados da primeira fase da sub-bacia 01 para a comunidade e para o financiador BID, por meio do Seminário de Encerramento do Programa de Saneamento da Bacia da Estada Nova (PROMABEN I), realizado pela PMB. O seminário conseguiu extraír tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos, gerando resultados mais aproximados com a realidade. No entanto, estes dados não foram divulgados nas reuniões para os moradores, e nem expostos a mídia.

A categoria democracia foi analisada pelo aspecto de permanência das famílias localizadas nas áreas interferentes com as obras do “Portal da Amazônia, como inicialmente previsto no projeto, estas famílias tiveram o direito de escolher onde iriam morar, com o direito de ‘ir e vir’. Porém, cabe ressaltar que foi dada prioridade maior à infra-estrutura física em detrimento aos aspectos socioeconômicos.

Por fim, a categoria cidadania se destaca na promoção dos programas sociais de melhorias habitacionais e na capacitação da população para geração de emprego e renda com os remanejados e reassentadas no conjunto habitacional “Comandante Cabano Antônio Vinagre”. Porém, não houve uma adaptabilidade territorial aos reassentados, isto ocorreu por conta do fator cultural, já visto que população que reside nas margens dos rios possui uma vida ribeirinha, optando em residir próximo as áreas portuárias facilitando a chegada e saída de suas embarcações.

Nesse sentido, observa-se que os moradores das áreas impactadas pelo projeto de urbanização buscam novos caminhos de vida, continuam a pensar que a reprodução de suas vidas está relacionada à proximidade com os rios como forma apropriável para o desempenho de suas atividades.

Portanto, tanto os moradores que ficaram nas habitações construídas no entorno do Portal da Amazônia, como os que foram assentados nos conjuntos habitacionais distantes de origem, buscam atualmente o conhecimento de seus direitos fundamentais que dispõem como cidadãos brasileiros, tais como: adequado serviço de infra-estrutura, moradia, saneamento, transporte, segurança e educação.

Acredita-se que o conhecimento acerca dos problemas que afetam a qualidade de vida dos moradores pode potencializar a luta deles na conquista do aumento de investimentos. A luta dos moradores é constante, mas resume-se nas conquistas pelo aumento de investimentos em bens públicos e melhoria na distribuição de bens coletivos, na tentativa de reduzir a desigualdade social.

Desta forma, a criação de um espaço político agregado pelo instrumento da participação comunitária é, em parte, resultado da aplicação do approach da governança urbana em consenso com o financiador BID. No entanto, ao entender como se estabeleceu a aplicação dos conceitos de governança urbana e gestão social, verificou-se que as instituições envolvidas são frágeis em suas ações, de acordo, com o processo de crise financeira que o Estado apresenta. O projeto atualmente apresenta-se desconectado das ações das instituições entrevistadas devido ao não cumprimento de ações importantes para acelerar nesse processo de urbanização.

É importante pensar em instituições políticas participativas com o objetivo de buscar a eficiência, instituições estas que estimulam e agregam o conhecimento local. As instituições deliberativas seriam então um complemento a outras políticas, que possibilite o desenvolvimento das pessoas para colaborarem nas condições de governança urbana e possíveis investimentos financeiros institucionais nas construções de moradias dignas. Neste sentido, considera-se que a questão não é que as instituições como o BID sejam as únicas responsáveis para a melhoria da urbanização e cobrem ações democráticas do Estado. Mas, é preciso maior comprometimento com parcelas significativas da sociedade para contribuir para a eficiência das ações sociais.

## REFERÊNCIAS

- Andion, C (2003). Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. *Revista de administração pública*, 37(5), set./out.
- Becker, B. K. (2005). Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, 19, pp. 71 – 86.
- Cançado, A. C.; Tenório, F. G. & Pereira, J. R. (2011). Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cad. EBAPE.BR*, 9(3), pp. 681-703.
- Carrión, R. & Calou, A. (2008) PREFÁCIO. Pensar a Gestão Social em terras de “Padinho Cícero”. In: Silva Junior, J. T; Mâsh, R. T; Cançado, A. C. & Schommer, P. C (Orgs). Fortaleza.
- Carvalho, A. G. (2002) Governança corporativa no Brasil em perspectiva. *Revista de Administração da USP*, 37(3), pp. 19-32.
- Costa, L. F. M.; Noguchi, M. C. (2007) *Programa de Comunicação Social Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova*. Prefeitura Municipal de Belém. Belém-PA.
- Costa, E. J. M. (2011) Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do estado do Pará. *Revista DRd Desenvolvimento Regional em Debate*. Ano 1, n.1, dez.

- Diário Online (2012). *Portal da Amazônia será entregue para a população*. Recuperado de <http://www.diarioonline.com.br/noticia-208267-.html>
- Frey, K. (2007). Governança Urbana e Participação Pública. *Revista de Administração – RAC Eletrônica*, v.1, n.1, pp.136 -150.
- Goulart, S. Vieira, M. M. F. Costa, C. F & Knopp, G. C. (2010) Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *CADERNOS EBAPE. BR*, v. 8, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set
- Habermas, J. (2003). *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, v.71, n.1, p.3-17.
- Knopp, G. & Alcoforado, F. (2010). Governança Social, intersetorialidade e territorialidade em políticas públicas: o caso da OSCIP Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CEMAIS). *III Congresso Consad de Gestão Pública*.
- Kissler, L. & Heidemann, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Rev. Adm. Pública* . 2006, 40(3), pp. 479-499.
- Lefevre, C. (1999). Building metropolitan governments in Europe: 1960-2000. From Functional to Political Legitimacy. Paper presented to the International Forum on Metropolization. Santa Cruz, Bolivia, March.
- Le Galès (2010). Urban Governance in Europe : the Government of What ? *Méropoles*, 7.
- MILANI, C. R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. *Revista de Administração Pública*, FGV. Rio de Janeiro, Maio/jun.
- Moreira, T. (2007). Limites e Possibilidades da Governança Urbana no Brasil. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional, 21 a 25 de Maio, Belém – PA.
- Nascimento, A. G; Bandeira, C. M; Silveira, G. B & Alves, N. M (2007). *Programa de Participação Comunitária Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova*. Prefeitura Municipal de Belém. Belém-PA; 2007.
- Prefeitura Municipal de Belém [PMB] (2012). *Programa de saneamento da bacia da estrada nova- PROMABEN*. Recuperado em 25/09/12 de <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=25&conteudo=2747>
- Projeto Portal da Amazônia (2012). Recuperado em 08/11/12 de <http://www.projetoportalamazonia.com.br/o-projeto/>
- Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova [PROMABEN] (2012). Recuperado em 08/11/12 de [http://www.promaben.com.br/?page\\_id=52](http://www.promaben.com.br/?page_id=52)
- Putnam, R. D (1996). Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Rozemberg, J. E. (1997). Gestão pública e cidadania: metodologia participativas em ação. In. *Revista de Administração Pública Rio de Janeiro*: EBAP/FGV, v.31, nº4, pp 101-125, jul./ago.
- Santana, J. V. (2012). Desenho Ideológico do BID: Modelo de gestão do PROMABEN em Belém, PA. *Rev. Katálysis*, 15 (1).Florianópolis Jan./Jun
- Tenório, F. G. (2011). *(Re)Visando o Conceito de Gestão Social, desenvolvimento em questão*, jan-jun, v. 3. N. 5. Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul. Ijuí- Brasil. pp 101-124.
- Teodósio, A. dos S. de S. (2008) *Parcerias Tri-Setoriais na Esfera Pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil*. (Tese Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.
- Vasconcellos, M & Vasconcellos, A. M. A. (2010). Gestão Participativa, parceria e conflitos por poder no contexto de programas para o desenvolvimento local na Amazônia. ENAPEGS, *Gestão Social e Gestão Pública: Interfaces e Delimitações*.
- Villela, L. E. Pinto, M. C. S. (2009) Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública* — Rio de Janeiro, 43(5), Set./out.
- Zeldin, S. ; Camino, L. & Calvert, M. (2007). Toward an understanding of youth in community governance: Policy priorities and research directions . *Aná. Psicológica[online]*. 25(1).