



3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios
da política social”

Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015

Eixo: Democracia, participação e movimentos sociais

Democratização e gestão pública na Amazônia: a experiência da cidade de Belém (PA)¹

**Olinda Rodrigues da Silva²
Jefferson Franco Rodrigues³**

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a experiência da participação popular nos espaços públicos da cidade de Belém-PA. A fim de alcançar este objetivo, foi realizada a pesquisa bibliográfico-documental e de campo. Verificou-se que os espaços de participação implementados na cidade como o Congresso da Cidade (2001-2004), o Planejamento Territorial Participativo (2007-2010) e os Conselhos de Desenvolvimento Urbano (2009-2013), especificamente o de Habitação, não atuaram como um canal de participação e controle social nas políticas públicas, o que significa avançar na criação de estratégias que possibilitem o controle da sociedade sobre o Estado.

Palavras-Chave: Participação. Gestão pública. Democracia.

Abstract

The objective of this paper is to analyze the experience of popular participation in public spaces in the city of Belém-PA. In order to accomplish this, the bibliographic and documentary and field research was carried out. It was found that the areas of participation implemented in the city as the City Congress (2001-2004), the Participative Territorial Planning (2007-2010) and the Urban Development Councils (2009-2013), specifically the House, did not act as a channel of participation and social control in public policy, which means moving forward in creating strategies that allow the control of society over the state.

Key words: Participation. Public management. Democracy.

¹ Este artigo é fruto dos principais resultados dos projetos de pesquisas intitulados de “Planejamento Territorial Participativo: desafios e possibilidades para a gestão democrática”, aprovado pelo edital MCT/CNPq 02/2009 e “Conselhos de Políticas Urbanas e Movimentos Sociais: a ação dos sujeitos da participação e do controle social nas políticas urbanas na Região Metropolitana de Belém (RMB)”, aprovado no CNPq edital nº 14/2012 – Universal.

² Docente da Faculdade de Serviço Social da UFPA e Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão, Planejamento e Democratização de Políticas Públicas na Amazônia (GESPLAM).

³ Discente do curso de Serviço Social da UFPA.

1 INTRODUÇÃO

O modelo de gestão pública, pautado na democratização das relações entre estado e sociedade, é tema deste artigo. A escolha inicial em analisar os espaços públicos institucionalizados (Congresso da Cidade, Planejamento Territorial Participativo e os Conselhos de políticas públicas) na cidade de Belém por considerar que eles vêm na esteira de um processo de luta, forjado nos marcos da ditadura militar, momento em que a sociedade brasileira passou a contestar o autoritarismo de estado através de mobilizações sociais.

A construção das políticas públicas no Brasil tem um histórico marcado por uma cultura autoritária imposta à sociedade civil, que durante décadas manteve-se ausente dos espaços decisórios. Na Amazônia esse cenário não era diferente, tomemos como exemplo o Estado do Pará que durante sua trajetória política sempre teve em sua gestão governos autoritários que dificilmente abriam espaços para a participação dos movimentos sociais de caráter popular. Ao longo do tempo, esse cenário de autoritarismo foi se modificando e, atualmente já é possível identificar alguns municípios e estados criando espaços de participação da sociedade civil para a gestão das políticas públicas.

Diante dos avanços, em termos de organização e mobilização por parte de alguns setores organizados da sociedade, este trabalho tem como objetivo analisar os limites e possibilidades da participação e do controle social nos mecanismos de gestão pública do município de Belém-PA. Buscando analisar a experiência de participação popular ocorrida no Congresso da Cidade (2001-2004), no Planejamento Territorial Participativo (2007-2010) e nas duas gestões do Conselho de Habitação de Interesse Social (2009-2010 e 2011-2013).

2 MATERIAIS E MÉTODOS

O artigo fundamenta-se na teoria social proposto por Karl Marx o materialismo histórico-dialético, esta teoria é comprometida em desvelar o imediatamente posto, revelar suas particularidades na totalidade da vida social. O método de procedimento é o histórico, no qual, possibilita estudar as origens dos acontecimentos passados e explicar os seus reflexos na atualidade. E, o método utilizado para compreender a realidade estudada é o dialético. Este permite analisar e dar ênfase as

contradições da realidade, numa perspectiva histórica, possibilitando a compreensão da realidade socioeconômica.

A fim de alcançar este objetivo este trabalho se propôs realizar uma pesquisa bibliográfica-documental a partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa. Sendo realizada através da literatura regional e nacional, sobre o tema abordado, em artigos, livros, revista, etc. E documental em atas das reuniões dos Conselhos, regimento interno, leis, planos, projetos com o intuito de resgatar informações acerca dos conselhos de políticas urbanas, com o objetivo de conhecer a sua organização e estrutura, bem como, as discursões e as deliberações realizadas nos Conselhos.

O trabalho de campo foi realizado através de técnicas como: observação, questionário e entrevistas. E a amostra será qualitativa de corte intencional. Os dados serão examinados a partir da análise de conteúdo. Com esta técnica serão observados os seguintes itens: a) quem são os participantes dos conselhos que assumem os espaços de debate e deliberações? b) qual a noção de participação e controle que se materializa nos discursos dos conselheiros? c) Quais os espaços alternativos de participação e controle para estabelecer o diálogo com os representantes pelo conselho?

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 GESTÃO PÚBLICA DA CIDADE NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Desde sua origem até o momento, o termo gestão tem comportado diferentes significados, bem como conteúdos diversos, de acordo com os atores que o utilizam e com os seus respectivos objetivos. Comumente o conceito é associado, desde sua origem, a gerenciamento ou administração, mais especificamente ao campo da administração empresarial e aos métodos de controle administrativo.

Mais a partir de algumas décadas, vem sendo utilizado para designar estratégias tanto do governo, quanto de empresas, de atores políticos e de grupos ecológicos. O termo gestão vem adquirindo cada vez mais o sentido novo de governabilidade, ou seja, de um processo democrático de governar que envolve negociações entre poderes públicos e os diferentes atores sociais envolvidos nos processos decisórios. De acordo com Tenório (2011, p. 53), gestão pública tem o

significado de um “gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.”

No Brasil, o debate sobre a participação da sociedade na gestão pública do Estado voltou à tona com o período de redemocratização do país que resultou na consolidação da CF/88. Neste período a sociedade civil passou a se organizar/mobilizar junto aos movimentos sociais, as Bases da Igreja Católica, as associações de moradores, sindicalistas, etc. Constituiu-se desta forma nos anos 70/80 um processo de reivindicação, expressão e luta. Os “[...] novos atores sociais e políticos, que não só lutavam por políticas públicas que os atendam, mas por serem reconhecidos como sujeito [...]” (TEIXEIRA, 2001, p. 22).

Os objetivos das lutas sociais visavam construir novas formas de encarar o Estado, visando mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fazer política no país. O fim do regime militar e a volta das eleições livres, com legítimos representantes da sociedade civil, eram os objetivos centrais de todas as ações (GONH, 2012).

Com o processo de redemocratização, surgiram novos arranjos institucionais e propostas de planejar e executar as políticas, principalmente nos municípios, com o estabelecimento de critérios e leis que ampliaram a participação de todas as esferas governamentais, mais precisamente dos Estados, Municípios, organizações não governamentais e grupos sociais diversos. É a partir desse período que as esferas governamentais começam de fato a sinalizar a possibilidade de a sociedade civil intervir na deliberação de políticas do Estado.

Neste novo contexto, verificou-se o surgimento de uma nova forma de intervenção governamental e de valorização de algumas noções como cidadania, direitos e o fortalecimento da cultura democrática, o que subtende a participação social na gestão pública. Neste sentido a gestão, especialmente a pública, deve possuir em seu conteúdo uma racionalidade democrática.

O contexto do mundo globalizado, bem como de avanços do estado neoliberal, surgem uma reflexão sobre os instrumentos do planejamento da gestão localizados no âmbito do município visto que ao questionar os governos tradicionais e o modelo de planejamento tradicional, os adeptos do neoliberalismo conduzem uma reflexão voltada ao papel que os governos locais devem desempenhar no contexto do capitalismo globalizado. O resultado dessa investida capitalista para com os municípios,

colocou-os em patamar diferenciado ao serem caracterizados como novos “empreendedores públicos”.

Na realidade a cidade sempre ocupou um papel importante no sistema de produção capitalista diz Lefevre (1999, p. 49) ao discutir a oposição entre cidade e campo, observando que na atualidade cabe a cidade um papel histórico por aglutinar população, meios de produção, o capital, as necessidades e os prazeres. Logo, ela carece da administração, de política e impostos, dentre outros, bem como, deve ser organizada.

Todas essas necessidades, e outras que vão sendo criadas na dinâmica da sociedade, advêm da expansão provocada pela via da urbanização que acabou por concentrar nos espaços urbanos tanto forças produtivas quanto a forças de trabalho, no mesmo tempo em que excluía populações inteiras do direito a propriedade e proporcionava a concentração de poder político e econômico em mãos de pequenos grupos no interior destas cidades.

No Brasil podemos visualizar os movimentos sociais como portadores de uma racionalidade distinta da racionalidade de mercado ao problematizar e publicizar as históricas desigualdades sociais, degradação ambiental e de condições de vida, o que contribuiu para que uma bandeira de luta fosse articulada de forma global em nível nacional. Ao apontar as mazelas da sociedade precipitou a sociedade a um processo de pressões e reivindicações, evidenciando assim as fragilidades da política socioeconômica do país exigindo um novo modelo de políticas públicas.

Para Raichelis e Wanderley (2004, p. 7) a pesar das políticas públicas e sociais serem de responsabilidade do Estado, faz-se necessária uma relação de reciprocidade entre governo e sociedade. É neste aspecto que a participação se caracteriza como fundamento da gestão democrática, porque desempenha papel relevante na esfera pública já que, “[...] a participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle da sua execução é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública”.

A coesão social e política, formada em torno dessa bandeira de luta, foram responsáveis para que na década de 80, mais precisamente em 1987, se encaminhasse uma ementa popular pela Reforma Urbana para a Constituinte com reivindicações da sociedade brasileira. Para Grazia esse acontecimento “[...] tem uma importância relevante e inovadora em termos de América Latina e talvez em termos de ‘Terceiro Mundo’” (GRAZIA DE SOUZA, 2003, p. 53).

O ideário da Reforma Urbana assentado nos princípios do direito à cidade e cidadania, gestão democrática da cidade e função social da cidade e propriedade, colocou para debate “[...] um modo de ver e fazer a cidade que distribui os homens desigualmente no espaço e que subordina os direitos políticos, os direitos individuais, a cidadania a uma racionalidade econômica” (GRAZIA DE SOUZA, 2003, p. 53). Esse conjunto de princípios, segundo Grazia (2003, p. 55) consegue arregimentar questões que estavam sendo discutidas por diversos setores da sociedade e, portanto, fundamentais para que conhecesse a realidade urbana de cada ponto do país, consolidada a partir de um histórico de conflitos e diversidades próprias de cada lugar.

Meio a esse debate questionava-se também o fato de não existir um instrumento que fosse capaz de dar conta da realidade das cidades e, conseqüentemente, deixara espaço para o surgimento de um mercado imobiliário especulativo, responsável pelas desigualdades sociais no âmbito urbano. O que se buscava era um meio de consolidar instrumentos que possibilitassem um maior controle social na cidade. Para Grazia (2003, 53-69) a gestão democrática deve ser pensada e executada através “[...] do controle social e da participação da população organizada como condição para a conquista dos direitos, da cidadania, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades.”

Mesmo que até o momento os resultados das lutas urbanas no Brasil não tenham se consolidado em rupturas e ganhos mais concretos, no que diz respeito à redistribuição de recursos e poder – entre os diversos atores da sociedade – temos avanços em termos da legislação brasileira, desde a Constituição Federal de 1988 até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. O estatuto que levou dez anos para ser aprovado, sugere para a sociedade civil organizada em entidades populares, a necessidade de dar continuidade no processo de luta, especialmente àquelas que visem à democratização do estado.

3.2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A participação social consiste em formas diferenciadas de expressão e ação, dependendo dos objetivos que se quer alcançar e dos contextos a que se inserem. Como elemento da relação social, de uma realidade contraditória, a participação envolve vários atores que visam fazer valer seus direitos, interesses, aspirações e valores, de modo que

construam suas identidades e seus direitos, nos diferentes espaços públicos. Segundo Bordenave (1983) participação vem da palavra parte, isto é, participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte no processo.

Significando que não basta apenas estar em um grupo, tem que ter o sentimento de pertencimento a este mesmo grupo. [...]. Ou seja, participar é acima de tudo estar inteiro no seu local de pertencimento, de identificação, agindo para o melhoramento e crescimento em prol do grupo, uma ideia, um ideal a ser perseguido (BORDENAVE, 1983, p. 21).

A participação no âmbito da vida pública não tem como pressupostos apenas a representação de alguns sujeitos sociais, sendo realizada por todos da sociedade na busca da universalização dos direitos sociais e políticos. Gonh (2012) afirma que o conceito de participação busca a ampliação de “[...] cidadania e [traz] uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público” (GONH, 2012, p. 59).

Nesta mesma perspectiva, a participação é analisada como um meio que permite ao homem se reconhecer como sujeito político. Segundo Souza (2006, p. 170) a participação pode ser considerada como um “[...] processo social, no qual, o homem se descobre enquanto sujeito político capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais. [...] deve ser pensada e discutida por todos os grupos sociais”.

Neste sentido, a participação social não se restringe apenas a escolha periódica de dirigentes políticos, mas também, no envolvimento dos diversos atores sociais, no processo de escolha, elaboração e implementação de políticas sociais e públicas para a sociedade. Tendo uma dimensão educativa e integrativa, a qual envolve os sujeitos no processo de modo que estes passam a tomar consciência das situações de exploração que vivem, encaminhando-os para uma ação transformadora.

No Brasil, a CF/88 possibilitou a legitimação da participação e do controle democrático nas ações governamentais via espaços democrático. No entanto com a inserção do projeto neoliberal incidiu diretamente na reformatação do Estado a partir da década de 1980, período em que contraditoriamente⁴ o país passa a seguir uma clara inserção de seus diversos setores à lógica do capital e dos ideais de reestruturação

⁴ A questão central que estabelece a contradição nesse período, é que as lutas anteriores ao período de redemocratização sofrem um incisivo enfraquecimento a partir da disseminação da proposta neoliberal no Brasil, por meio do aparelhamento das entidades sindicais e lideranças dos movimentos populares (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

produtiva, cimentados na intensa reforma do Estado Brasileiro que previa inúmeras medidas de privatização aliada a uma nova arquitetura institucional que regulamenta um termo de parceria com o terceiro setor para execução de políticas públicas (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

Neste cenário, as históricas lutas sociais dos trabalhadores brasileiros sofrem alterações significativas, onde segundo enfatiza Netto (2008) não existe e não existiu na história do Brasil uma sociedade civil fragilizada. O autor aponta que a sociedade sofreu diversos processos de opressão e ataques ao longo da história por parte do Estado, o que vem fazendo com que ocorra em determinados momentos o recuo dos trabalhadores diante das pressões sofridas ao longo das décadas. O que coloca em xeque os direitos sociais conquistados com a CF/1988.

É frente a esse controle hegemônico do Estado e do Capital que é analisada a concepção do controle democrático da sociedade sobre o Estado. Em favor dos seus interesses particulares a sociedade civil tem possibilidades de intervir nas ações governamentais. O Estado apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante tende a incorporar as demandas das classes subalternas.

O controle democrático nesta perspectiva é a “[...] atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas” (CORREIA, 2002, p. 121). Ou seja, a sociedade civil tem a possibilidade de intervir na agenda governamental dirigindo as suas ações e os gastos do Estado na direção dos interesses da maioria da população.

O controle democrático torna-se necessário porque na atual conjuntura, os interesses capitalistas tendem a serem dominantes. O fundo público brasileiro é um exemplo, onde o modelo de produção neoliberal utiliza a seu favor no financiamento do capital, em contrapartida aos financiamentos dos serviços públicos. Como afirma Correia (2002, p. 128) “É determinante controlar os recursos públicos numa conjuntura de diminuição de gastos sociais e enxugamento do Estado”. O controle dos recursos públicos torna-se um desafio para a sociedade, criando resistências à privatização, mercantilização e redução das políticas sociais e públicas, tendo como objetivo a construção de sua hegemonia.

O controle democrático possibilita a sociedade civil a participar na elaboração, fiscalização e implementação das políticas sociais. Sendo um dos elementos

constitutivos de uma esfera pública ampliada e democrática. E que os Conselhos estão atravessados pelos diferentes controles sociais existentes no cenário brasileiro, que se mostram em permanente contradição e conflito.

4 CIDADE EM DISPUTA: MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E A EXPERIÊNCIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DE BELÉM-PA

As cidades da Amazônia vêm sofrendo historicamente grandes impactos ambientais, sociais, econômicos e culturais, originados pelos grandes projetos que foram e estão sendo implantado na Região. O Estado do Pará foi um dos mais atingidos com o processo de ocupação da Região Amazônica na década de 60, com a construção da rodovia Belém-Brasília e a implementação de grades projetos de desenvolvimento, que se intensificaram ao longo das décadas de 70 e 80.

A integração da região para o resto do Brasil causou impactos negativos, como por exemplo, o grande fluxo migratório para a cidade, oriundos principalmente do Nordeste. Isso ocasionou um grande inchaço populacional à região, em consequência desse processo, a população de baixa renda passou a morar nas baixadas das cidades⁵. Sendo que a RMB não tinha infraestrutura na sua área urbana para o grande contingente de pessoas que chegavam à cidade. Isso provocou grandes conflitos nessas áreas de ocupações irregulares. A precariedade e a difícil vida na cidade ocasionaram a organização e mobilização da população e dos movimentos sociais urbanos pelas ruas da cidade. Entretanto, as suas lutas foram reprimidas pelo golpe militar que ocorreu em 1964.

Na década de 70 e 80 os movimentos sociais ressurgiram e seus protestos e mobilização da sociedade continuaram pelo Brasil. Em Belém, os movimentos sociais urbanos passaram a se organizar para reivindicarem os seus direitos, especificamente, ligados à Reforma Urbana. As emergências dos movimentos sociais pela Reforma Urbana estão relacionadas principalmente com os setores ligados a Igreja Católica. De acordo com Rodrigues (2010, p.7) “[...] a articulação dos movimentos sociais urbanos de Belém desenhou-se através da união dos centros comunitários, associações de moradores, que

⁵ De acordo com Saint-Clair Trindade (1997, p. 22) “As baixadas existentes em Belém são áreas inundadas ou sujeitas à inundações - decorrentes, em especial, dos efeitos das marés - e ficaram conhecidas, principalmente a partir da década de 60, por serem espaços de moradia das camadas sociais de baixo poder aquisitivo”.

diante das demandas/reivindicações imediatas passaram a ter uma maior organização”. Essas demandas eram oriundas dos problemas urbanos, como a especulação imobiliária e os problemas de carência de infraestruturas da cidade.

É importante destacar que desde o final da década de 1970 e início da década de 1980 a luta dos movimentos sociais no Brasil e em Belém tem sido uma constante, principalmente na área de habitação e saneamento, em virtudes dos problemas acumulados nessas áreas em grande parte das cidades brasileiras e, em especial Belém. Esta cidade dividida pelas águas teve a ocupação dos seus territórios urbano realizada entre rios e igarapés, o que tem ocasionado problemas para a população de baixa renda que ocupa tais espaços.

A fase das grandes mobilizações coletivas vem aos poucos sendo substituídas, principalmente nas áreas urbanas, pela ocupação de espaços públicos, conforme determinado pela CF/88. Nos cenários da participação política do Brasil, mais especificamente no âmbito dos conselhos de políticas públicas e sociais a dinâmica representativa e participativa torna-se um grande desafio, qual seja a manutenção dos interesses e conquistas populares na pauta de discursões com Estados e municípios, bem como a execução de políticas demandadas pela população.

Quando evidenciamos a questão, a partir da cidade de Belém e de sua região metropolitana, temos inúmeros resultados que colocam em xeque a eficácia do modelo, no que diz respeito especificamente aos avanços do processo de participação e controle social, deslanchados a partir da Constituição de 1998.

Uma das primeiras experiência de participação e controle social vivenciadas em Belém foi o Congresso da Cidade (2001-2004) que se constituía em um espaço público não-estatal de gestão e planejamento urbano, que contava com a presença de diversos atores sociais locais. Nos estudos realizados sobre este processo de democratização da gestão municipal no período de gestão do Partido dos Trabalhadores em Belém⁶ detectamos a insatisfação, nas palavras de conselheiros da Cidade, onde se destaca o problema da falta de autonomia nos espaços dos conselhos, a fragilidade da representação, ao tornar explícito que:

[...] falta de autonomia dos conselheiros, esse controle muito forte, quer dizer, acho que se inverteu a lógica. Em vez de a cidade controlar a prefeitura é a prefeitura que controla a cidade, através dos conselheiros. (Representante A da Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais (ABONG)).

⁶ O estudo analisou os dois períodos de governo do Partido dos Trabalhadores, entre 1997 e 2004.

[...] é necessário romper com a concepção de Congresso como instrumento de governo e fortalecer a visão de controle social. (Representante B da Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais (ABONG)).

Outro instrumento implementado no Estado do Pará foi o Planejamento Territorial Participativo (PTP), no período de 2007 a 2010, governo do PT. O PTP seria um novo instrumento de planejamento e gestão democrática, que além de orientar as ações governamentais, ganhou um significado especial de participação popular. O PTP representou teoricamente um espaço não governamental, pois se colocou como uma arena pública, abrindo espaços para todos os cidadãos interessados acerca de projetos para os municípios do Estado do Pará. A proposta era avançar para uma nova forma de gestão territorial e participativa.

Os conselheiros da Região de Integração Metropolitana, ao serem entrevistados apontam os aspectos negativos por dentro do PTP, no eu diz respeito a gestão democrática e a participação popular.

“não houve avanços no que concerne ao processo de democratização no âmbito municipal a partir da implementação do PTP, pois quando a participação passa para um único grupo político, isto é, quando essa realidade é instalada num processo dito democrático, não se tem a participação popular” (Conselheiro de Belém)

“avanços no processo de democratização no âmbito do município, mas foi muito fraco, pois algumas coisas começaram a caminhar, mas pararam no meio do caminho” (Conselheiro de Ananindeua)

A essência dessas declarações nos permite afirmar que não houve avanços na cultura de participação política em Belém, nem mesmo no período em que a cidade foi governada por um partido dito de esquerda. Houve sim ganhos com esse processo, pois a população ganhou com as obras, recuperação de vielas, assim como a possibilidade de conhecer uma forma diferenciada de gestão pública. Tudo isso foi interessante, mas é necessário indagar se houve alterações na lógica que move o exercício da democracia participativa, do controle social e transparência nas ações de planejamento e orçamento dos governos da atualidade.

Em análises específicas e recentes sobre conselhos das mais variadas políticas nos apontam que a expectativa de avanços democráticos, conquistados em lei, não vem se materializando como deveria. Quando nos reportamos para as experiências de conselhos de políticas de desenvolvimento urbano (habitação de interesse social,

transporte e mobilidade urbana, saneamento e das cidades) em vigor, na década atual, vislumbramos um cenário mais preocupante.

No que se refere ao mapeamento da existência dos conselhos na RMB, o que expressa o registro da dimensão da institucionalização desses espaços no cenário democrático das cidades, identificou-se que nem todos os municípios possuem conselhos voltados às políticas de desenvolvimento urbano, o que mostra a fragilidade na gestão democrática da cidade. Como pode se verificar no quadro a seguir:

Quadro 1- Conselhos de Desenvolvimento urbano na RMB.

Município	Conselhos Instituídos em Lei
Belém	Habitação de Interesse social e Transporte.
Ananindeua	Habitação de Interesse social e Transporte e da Cidade.
Marituba	Conselho da Cidade.
Benevides	Não há conselhos instituídos em Lei
Santa Bárbara	Não há conselhos instituídos em Lei
Santa Izabel	Transporte e Conselho Cidade.
Castanhal	Conselho da Cidade.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2013 e 2014.

Ao estudar duas gestões do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) de Belém⁷, destaca-se que apesar do conselho existir e estar em pleno funcionamento desde 2008, a maior parte de seus conselheiros não decide sobre a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Habitação, o que é legal, visto o regimento dar aos conselheiros o poder de gestão do fundo. Os destaques dos próprios conselheiros, abaixo, dão a dimensão do descumprimento do próprio regimento do conselho.

“Até a presente data o fundo nunca foi acessado, pois nunca entrou nenhum recurso” (Representante da Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FEMECAM)).

“Não está atuando/funcionando.” (Representante da Companhia de Habitação do Pará (COHAB)).

“Não tem fundo” (Representante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)).

⁷ A pesquisa analisou a gestão 2009 a 2010 e 2011 a 2013.

Em pesquisa realizada na segunda gestão do CMHIS identificou-se que a participação e decisão na gestão do Fundo Municipal de Habitação não vêm ocorrendo. Além, de que o poder de decisão das temáticas do CMHIS, ficou centralizado no poder público, isto é, não ocorreu a participação e o controle social da sociedade sobre o Estado, em parte, pela limitada participação dos representantes da sociedade civil e também devido as pautas eram previamente elaboradas e apresentadas pelos representantes governamentais nas reuniões.

Esses elementos nos permitem indagar e questionar o nível de comprometimento dos conselheiros, a capacidade cognitiva das funções de um conselheiro, o grau de autonomia de tais conselheiros, dentre outros. E, levando em consideração que os conselheiros foram instituídos para exercer o controle sobre as ações governamentais, bem como assumir a co-responsabilidade para com a formação das políticas públicas – na elaboração, acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação – podemos colocar em xeque o papel que estas instâncias vem exercendo, uma que são instâncias legítimas de representação e controle da sociedade para com as ações do Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação nas discussões de interesse público que convergem para a implementação de políticas sociais e públicas foi assegurada em lei a partir da Carta Constitucional de 1988, e abriu espaço para que a sociedade civil participasse da construção de uma agenda comum entre sociedade e Governo, influenciando diretamente, no desenvolvimento humano e social de todos.

Durante décadas a divisão política do poder nos estados do norte brasileiro, e, em especial, no Pará, tem oscilado em função dos interesses de grupos nacionais, regionais e internacionais, alheios às necessidades das populações carentes que normalmente mantêm-se ausentes das estruturas de poder. Belém do Pará, a gestão democrática ainda ressoa como uma grande novidade, carecendo de investigações, reflexões e críticas.

Tendo vista, os espaços públicos institucionalizados na cidade de Belém – O congresso da Cidade, Planejamento territorial Participativo e os Conselhos de Desenvolvimento Urbano- a pesar das dificuldades, apresentou-se como uma oportunidade, mesmo que de forma insipiente, de incorporar a participação popular nos

processos de tomada de decisão. Apesar de estar inserida tal noção na proposta governamental, esta não se efetivou na prática. Como afirma Koga (2003, p.265) que não é suficiente que “[...] as políticas públicas sejam descentralizadas pelos territórios da cidade, mais do que isso é preciso que estes territórios exerçam um papel de sujeito e não apenas de objeto das políticas públicas [...]”.

Percebe-se na atualidade a criação dos espaços sociopolíticos na Região, mas estes possuem caráter limitado e restrito, não visando aumentar o poder de influência dos cidadãos organizados na agenda pública local. O impacto para a sociedade é claro, visto a fragilidade que se detecta no âmbito dos espaços de discussão e implementação das políticas urbanas. As dificuldades que se estabeleceram entre os sujeitos com interesses divergentes interferiram na atuação e qualidade da representação dos conselheiros, fragilizando o exercício de fiscalização e controle social.

Diante desse quadro é correto afirmar que o desafio de ampliação da democracia participativa é um tema cada vez mais relevante, e que, requer maior aprofundamento nas reflexões de ordem acadêmica, especialmente em experiências como dos espaços públicos. Pois se para a sociedade civil organizada a experiência possibilitou um passo a frente no sentido de avançar no diálogo com o Estado, falta ainda a garantia de que todas as decisões tomadas nos espaços públicos de participação sejam convertidos em ações executáveis, o que significa também avançar na criação de estratégias que possibilitem o controle da sociedade sobre o Estado.

5 REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 6. reimp. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013. (Coleção Primeiros Passos. n. 95).

BRAVO, M.I.S. O trabalho do Assistente social nas Instâncias Públicas de Controle democrático. In: **SERVIÇO Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CAMPOS, Edval Bernardino. **Assistência Social: do descontrole ao controle social. Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n.8 8, 2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social na Política de Assistência Social?. Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n.72, 2002.

GONH, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da Administração Pública no Brasil. (1900-02). In **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 34, n. 3 maio./jun. 1994.

KOGA, Dirce. **Medidas das cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFEBRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

MONTAÑO, Carlos; Duriguetto, Maria Lucia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.

PAULO NETTO, José. **Ditadura e Serviço Social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, P. A. P. Estado, Regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M. I. S, PEREIRA, P. A. P. (Orgs). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez. 2002. p. 25-42.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: **POLÍTICA Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS; WANDERLEY. Raquel; Luiz Eduardo W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano 25, n. 78, jul. 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. de; GRAZIA, G. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 167-187.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TEODÓSIO, A. dos S. de S. **Parcerias Tri-Setoriais na Esfera Pública**: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil. 2008. (Tese Doutorado)-Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

TRINDADE JR., Saint-Clair. **Produção do espaço urbano em Belém**. Belém: NAEA/UFPA, 1997.