

## PLANEJAMENTO E GESTÃO DE ORLAS URBANAS NA AMAZÔNIA: UMA EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA EM BELÉM (PA)

### URBAN EDGES PLANNING AND MANAGEMENT IN AMAZON: A DEMOCRATIC AND PARTICIPATORY EXPERIENCE IN BELÉM (PA)

Márcia Josefa Bevone COSTA<sup>1</sup>

Mário VASCONCELLOS SOBRINHO<sup>2</sup>

André Luis Assunção de FARIAS<sup>3</sup>

**RESUMO:** O artigo discute a gestão de orlas urbanas e, em especial, uma experiência do modelo de planejamento e gestão democrático-participativa implantado em um recorte territorial da orla urbana de Belém (estado do Pará) denominado *Complexo Ver-o-Rio*. Este espaço foi concebido para conciliar lazer, turismo e geração de trabalho e renda para a população local. Metodologicamente a pesquisa foi baseada em análise documental e entrevistas semiestruturadas com planejadores, gestores públicos e outros atores que foram incluídos no planejamento e gestão do Complexo. O artigo mostra que o modelo democrático-participativo apresenta diferenças fundamentais para uma cidade mais justa com inclusão social, geração de trabalho e renda e aproveitamento dos recursos do território de forma coletiva.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Pública; Gestão Urbana; Gestão Democrática; Orla Urbana.

## INTRODUÇÃO

Os locais às margens de corpos d'água sempre foram estratégicos e são alvos de um contínuo processo de ocupação que se intensificou especialmente com o advento da urbanização do espaço mundial (SANTOS, 2002). Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2006), cerca de 70% da população brasileira está concentrada ao longo dos 8,5 mil km de faixa litorânea. Esta população vive principalmente em grandes centros urbanos que, por fatores históricos e geográficos, também se concentra ao longo da faixa litorânea.

<sup>1</sup> Professora do Instituto Federal do Pará (IFPA). Mestra em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM/NUMA /UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: mbevone@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM/NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPA) e do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPAD) da Universidade da Amazônia (UNAMA). PhD em Estudos do Desenvolvimento Swansea University–UK. Belém, Pará, Brasil. E-mail : mariovasc@ufpa.br

<sup>3</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM/NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: ala.defarias@gmail.com

Na atualidade, verifica-se uma forte pressão das atividades produtivas nas áreas de orlas urbanas<sup>4</sup>. Estas áreas se apresentam como espaços de multiuso e permanentes conflitos sociais, pois são predominantemente dominados por atividades de comércio, transporte, serviços, recreação e turismo. De fato, as áreas de orla, litoral e costa das cidades são consideradas importantes espaços estratégicos e propícios para a atração de atividades socioeconômicas (MMA/MP, 2002). Estudos que abordem de forma interdisciplinar a gestão de orla ainda são muito raros no Brasil e, muito especialmente, na Amazônia.

Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é analisar a concepção e prática de implantação de uma experiência do modelo de planejamento e gestão urbana democrático-participativa da orla fluvial de Belém (PA), particularmente do recorte territorial denominado Complexo Ver-O-Rio. Utilizando-se da análise sobre os estudos de planejamento e gestão urbana<sup>5</sup>, em especial sobre o modelo de planejamento e gestão democrático-participativo e, também, de análise documental e entrevistas semiestruturadas com planejadores e gestores públicos, proprietários de micro empreendimentos e vendedores ambulantes que foram incluídos no projeto, busca-se refletir sobre quais as dificuldades de se colocar em prática uma gestão democrático-participativa.

O artigo está estruturado em duas seções, exceto esta introdução e as considerações finais. A primeira seção aborda a gestão de orla urbana por via da análise teórica sobre planejamento e gestão urbana e enfatiza o modelo de gestão participativa. A segunda trata especificamente da gestão da orla urbana da cidade de Belém (PA), a partir do estudo de caso<sup>6</sup> do Complexo Ver-O-Rio.

## **1. ORLA URBANA; PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO DEMOCRÁTICA: EM BUSCA DE UM FRAMEWORK ANALÍTICO**

Para entender a implantação de um modelo de planejamento e gestão territorial, há necessidade de se traçar um framework analítico que envolva todos os elementos de sua complexidade. Neste sentido, os conceitos orla urbana, planejamento urbano e gestão democrática compõem um arcabouço teórico que lança luzes para o entendimento de um processo de gestão de orla urbana. Não se trata aqui de aprofundar o debate dos significados de cada conceito, mas de mostrar como os mesmos interagem e se interrelacionam no contexto de gestão de um recorte territorial específico, nesse caso, de

<sup>4</sup> Esta pressão leva à poluição e contaminação da orla, como aponta Ramos (2004). Contudo, este não é o foco de nossa análise.

<sup>5</sup> Para uma visão mais abrangente sobre planejamento urbano e saneamento ambiental, ver a contribuição de Pereira et al, (2003).

<sup>6</sup> O conceito de estudo de caso utilizado neste trabalho, o concebe como pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo (SEVERINO, 2007).

orla urbana, sobretudo em uma região que historicamente foi ocupada às margens dos rios em uma disputa permanente entre diversos agentes da sociedade.

### **1.1. ORLA URBANA**

O termo orla tem sido utilizado com vários sentidos dependendo dos fins a que se destina a pesquisa, ou mesmo do método e/ou da ciência utilizados (AMARAL, 2005a). De maneira geral, os critérios mais utilizados para essa definição têm sido as perspectivas da natureza, da socioeconomia e da política. O primeiro, diz respeito aos limites geográficos e as interações entre terras e águas. O segundo e o terceiro são divididos em dois elementos fundamentais: o padrão de uso do solo e a divisão político-administrativa (MORAES, 1999, MMA, 2006).

Para identificar com mais clareza o espaço da orla, devemos compreender que, assim como a zona costeira, a orla possui uma porção aquática, uma porção em terra e uma faixa de contato e sobreposição entre estes meios, variável no tempo e no espaço, basicamente em função do mecanismo das marés (MMA/MP, 2002, MMA, 2010).

A zona de contato entre terra e água existente no Brasil e no mundo, denominada de faixa litorânea, abriga atividades humanas características de sua localização privilegiada como, por exemplo, as práticas de pesca comercial e recreativa, o transporte marítimo, os esportes aquáticos, o uso de terminais portuários, as indústrias de pesca comercial, as atividades de lazer e turismo (SANTOS, 2002, MMA, 2010), dentre outras atividades, sobretudo produtivas.

A temática de gestão de orla é estudada através de várias áreas de conhecimento como a geologia, biologia, geografia, arquitetura e engenharias. Porém, ainda há dificuldades de encontrar estudos direcionados especificamente para gestão de espaços situados em orlas urbanas no Brasil e Amazônia e, principalmente sobre as experiências de gestão democrático-participativa deste tipo de espaço.

Desta maneira, o conceito de orla urbana adotado neste trabalho dialoga com aspectos geográficos, uso e ocupação do solo e divisão político-administrativa, quando a concebemos como espaço territorial urbano, com porção aquática, uma porção em terra e uma faixa de contato entre estes, com diversos usos e ocupações históricos e geridos pela administração pública.

### **1.2. PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA**

Por princípio, o planejamento e a gestão urbana buscam a superação de problemas da ordem de injustiça social e para melhoria da qualidade de vida, compreendidos como estratégias de desenvolvimento, não apenas da cidade ou do local, mas também regional

e nacional (SOUZA, 2008, VASCONCELLOS; ROCHA; LADISLAU, 2009). Por essa ótica, o planejamento e a gestão são estratégias de desenvolvimento urbano na busca da melhoria da qualidade de vida que se entende como a crescente satisfação das necessidades básicas, não básicas, materiais e não materiais de uma parcela cada vez maior da população, mesmo que a compreensão de justiça social dependa da multiplicidade e complexidade da própria ideia de justiça social existente em cada sociedade (SOUZA, 2008, VASCONCELLOS; ROCHA; LADISLAU, 2009).

Planejamento e gestão não devem ser compreendidos como sinônimos ou como termos que podem ser trocados entre si, mas como atividades complementares e distintas, pois planejar remete intuitivamente a uma ideia de futuro, enquanto gestão se refere ao presente (REZENDE, 2006). No entender de Souza (2008, p. 46) planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tenta simular os desdobramentos de um processo com objetivo de melhor se precaver contra prováveis erros e benefícios. Já a gestão remete ao presente; gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas (SOUZA, 2008, MMA, 2010).

O conceito de gestão, sob a ótica da administração, está relacionado com o conjunto de recursos decisórios e a aplicação das atividades destinadas aos atos de gerir (REZENDE, 2006). Em termos gerais, a governança pode ser entendida como competência dos gestores nas atividades e nas ações de gestão (COSTA; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2014). A governança pública está associada com a capacidade dos governos na gestão das funções federais, estaduais e municipais, bem como a competência na implementação de respectivas políticas públicas para facilitar as ações necessárias na condução do país, dos estados e das cidades, contextualizando a participação dos cidadãos nesses desafios (REZENDE, 2006, VASCONCELLOS; VASCONCELLOS; SOUZA, 2009). Portanto, governança envolve princípios da gestão social que tem, dentre outras características, a participação dos atores envolvidos nos processos de planejamento e gestão de políticas públicas, inclusive de gestão de territórios e espaços (COSTA; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2014).

Este artigo considera como participação a possibilidade da população tomar parte nas decisões, nos mais diversos níveis, no processo de gestão (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). Tenório (1998) e Cançado, Tenório e Souza (2011) demonstram a importância da participação e do diálogo entre estado, sociedade civil e mercado na implementação de políticas públicas. Para esses autores, a participação e a tomada de decisão coletiva é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. A participação permite que a sociedade civil se expresse em termos de suas demandas e interesses assim como acompanhe a utilização de recursos

públicos e o respeito às leis nacionais e aos direitos humanos (VASCONCELLOS; VASCONCELLOS; SOUZA, 2009, CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

A gestão municipal pode ser entendida como a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na gestão local por meio de seus servidores municipais (REZENDE, 2006). Em relação à gestão urbana, esta pode ser entendida como a gestão da cidade. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, visando a qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações de governança pública municipal (REZENDE, 2006, VASCONCELLOS; ROCHA; LADISLAU, 2009).

No que diz respeito ao planejamento municipal, a gestão urbana enfatiza o Plano Diretor Urbano da cidade que é, por sua vez, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Em suas diretrizes gerais, o Plano Diretor Urbano concede ao poder público a missão de promover o desenvolvimento da cidade. Trata-se de um instrumento obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, conforme consta no parágrafo 1º, do art. 182, da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 2000, BRASIL, 2006).

Desta forma, a partir da orientação da CF/1988, os municípios devem elaborar suas próprias leis e normas complementares, considerando suas condições socioeconômicas, culturais, históricas e geo-climáticas. Isto implica pensar formas locais próprias de planejamento e gestão do espaço de cada município e cidade. Na esfera do poder público, o principal responsável pela efetiva gestão do espaço urbano é o poder municipal, como fica evidente no art. 30 da CF, em vigor, que delega como competência dos municípios o desenvolvimento e o ordenamento territorial através do planejamento, do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, a fim de promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (BRASIL, 2006).

O Plano Diretor Urbano, a partir da CF de 1988, passa a ser utilizado como principal meio de promover a reforma urbana, voltado para o processo efetivo de participação popular nas decisões relativas à vida da cidade. Ou seja, inspira-se no caráter democrático e no processo interativo e de harmonização de diferentes necessidades locais, no âmbito de toda a cidade, procurando vencer o desafio de estrutura, visando um processo democrático de planejamento básico (SOUZA, 2008, VASCONCELLOS; ROCHA; LADISLAU, 2009). Entre os objetivos deste planejamento estão a democratização das relações entre Estado e sociedade; a redistribuição de renda na cidade; a priorização de políticas públicas em favor dos marginalizados e excluídos; a apropriação da cidade por seus moradores e usuários (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, SOUZA, 2008, SANTOS, 2002, BRASIL, 2001).

Neste artigo, o entendimento de democracia refere-se ao sistema político no qual a população tem o direito de participação no processo de decisão política. No Brasil, esse direito é expresso na CF de 1988, na qual o país constitui-se em Estado democrático onde todo poder emana da população, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da Constituição. Tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo (BRASIL, 2006).

Com efeito, o Plano Diretor Urbano, pautado como instrumento de planejamento e gestão, tem como principal desafio, por parte do governo, a questão social, através do incentivo à construção de espaços públicos de participação e decisão, abrindo-se um campo de negociação dos múltiplos interesses que disputam os recursos e a gestão municipal das políticas públicas sob a concepção de governança. Assim, as estratégias de desenvolvimento sócio-espacial vão basear-se no tripé: solidariedade, participação social e gestão local (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, SANTOS, 2002; BRASIL, 2001).

Em relação à consolidação de processos participativos é importante lembrar que a democratização das informações relevantes à tomada de decisão se constitui em elemento fundamental. Aumenta ainda mais esta necessidade de conhecimento coletivo se, além de participativo, o processo de planejamento desejar ser estratégico, ou seja, transformar a vontade da maioria em uma visão de longo prazo (VASCONCELLOS; ROCHA; LADISLAU, 2009). Desta forma, tanto a sistematização de dados como o conhecimento de parâmetros desejáveis e o acompanhamento através de indicadores e de índices constitui-se a base para toda a gestão e o planejamento de cidades (SOUZA, 2008).

Nesse sentido, este artigo considera o planejamento e gestão democrático-participativa, assentada especialmente no fomento da participação popular e na promoção de uma reestruturação nos mecanismos decisórios e no atendimento de demandas sociais (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, SOUZA, 2008, FREY, 1996), conforme será apresentada a seguir.

### **1.3. PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA**

O modelo participativo também considerado como político-ideológico tem sido discutido por vários autores que, apesar de o denominarem de modo diferente, mantêm alguns elementos genéricos, dentre eles: a participação da comunidade na gestão (orçamento participativo, conselhos populares, fórum da cidade, audiências públicas e conferências municipais), a prevalência de princípios de cooperação e integração dentro da administração, a politização de questões ligadas à justiça social e a valorização política do poder legislativo (VASCONCELLOS; ROCHA; LADISLAU, 2009, SOUZA, 2008, AMARAL, 2005a, FREY, 1996).

Pode-se dizer que o modelo de planejamento e gestão participativa surge no final da década de 1980 e início da de 1990 em países subdesenvolvidos. Não se propõe a modificar estruturas e sim a corrigi-las, de tal forma que seu foco de ação é o combate à especulação imobiliária, à segregação socioespacial e o fomento à participação popular na gestão, a exemplo do orçamento participativo (AMARAL, 2005a).

Fundamental no processo de construção dessa perspectiva participativa foi o ideário da reforma urbana, construído em torno do Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana (MNRU). Este movimento foi organizado em 1986 e tinha como objetivo a elaboração de uma emenda popular a ser encaminhada para Assembleia Nacional Constituinte. Os resultados desse movimento estão expressos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e, mais recentemente, no Estatuto da Cidade (AMARAL, 2005a).

Trindade Junior (2005) e Amaral (2005a), ao discutirem essa versão do planejamento urbano procura elencar de forma resumida alguns elementos que fazem parte de suas bases/fundamentos: a) necessidade de negociação entre os atores, reconhecendo suas assimetrias, lutas e pressões políticas, mas primando pela participação e sem negação dos conflitos; b) necessidade de pensar um projeto político que extrapole a esfera local e a integre a estratégias regionais (redes regionais de solidariedade e de atração de investimentos); c) a imagem do urbano não deve ser descartada, porém deve estar associada o seu contexto imediato e sua compreensão dever ser coletiva e, ainda, expressar o que realmente seja esse coletivo; d) necessidade de uma política intra-urbana mais radical e mais avançada no sentido de colocar em prática o ideário de reforma urbana, com a viabilização de alguns meios e instrumentos já bastante discutidos nos meios acadêmicos e praticados, com sucesso, por algumas experiências em curso; e) e; necessidade de, no recorte espaço-institucional de gestão, utilizar os critérios geográficos para pensar uma gestão descentralizada e democrática (TRINDADE JUNIOR, 2005, AMARAL, 2005a).

Para Souza (2008), qualquer atividade de planejamento e gestão que se deseje realmente democrática e participativa deve estar pautada no princípio de autonomia individual e coletiva, o que implica mudanças radicais na forma de entender a gestão e o planejamento. Em primeiro lugar, quem planeja diferentemente da perspectiva convencional, não é o Estado. Em segundo lugar, o que se planeja ou gerencia não são necessariamente coisas (bens materiais), mas sim relações sociais. Em terceiro lugar, o como planejar e gerir ganha um novo sentido, ou seja, não é mais um conjunto de *iluminados* que definem os fins e os meios das ações, como na perspectiva convencional (papel do tecnocrata), mas sim a própria sociedade, através de um debate democrático.

Assim, o modelo de planejamento e gestão democrática tem em sua concepção o compromisso político de reformular a relação da população com o poder público através dos seguintes princípios: inversão de prioridades dentro da cidade, a função social da cidade

e a gestão democrática através de maior participação popular na gestão e da transformação da cultura política local (AMARAL, 2005a, SANTOS, 2002, SOUZA, 2008).

A inversão de prioridades na cidade é definida como uma nova lógica que universaliza o acesso aos equipamentos e serviços urbanos com o atendimento prioritário do consumo coletivo das camadas populares (SOUZA, 2008). Trata-se de uma noção reformista de direito à cidade que pretende viabilizar condições de vida e, sobretudo, garantir uma dinâmica política de participação da sociedade.

A função social da cidade expressa as exigências fundamentais para a reversão da dominação do capital imobiliário na apropriação do espaço urbano. De acordo com Souza (2008), é preciso que prevaleça o interesse comum ao interesse individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado da cidade. Logo, estas medidas encaixam-se na perspectiva de que a regularização fundiária do espaço urbano é condição primaz para o aumento da equidade social.

A gestão democrática da cidade redundando na participação efetiva da sociedade, criando um pacto entre o poder público municipal e os demais atores sociais que interferem na produção, no uso e na ocupação do espaço urbano. Tal acepção se refere à forma de planejar, conduzir, operar e produzir as cidades, submetidas ao controle e à participação popular. Este instrumento destaca-se como prioritário no pensamento reformista para atingir a lógica institucional-jurídica do planejamento que assegure uma maior justiça social e uma melhoria na qualidade de vida (SOUZA, 2008).

A gestão compartilhada da administração pública por meio de mecanismos de participação popular é, sobretudo, um instrumento de conhecimento da realidade local que pode ser revelada nas disputas de interesses entre os diferentes setores sociais e na construção de parâmetros do que é de interesse público. Cabe ao poder público saber valorizar diferentes experiências de cada setor social e agregá-las ao processo de construção da democracia participativa (BOVO, 2006).

A gestão democrática confere aos cidadãos o real direito de decisão e não apenas consulta. Em muitos governos ditos democráticos, a prática da participação se resume a incluir a população com o objetivo de ratificar decisões já estabelecidas. A participação na gestão local não pode ser confundida com práticas do tipo que informam a população sobre as ações políticas. Ao contrário, ela deve ser fundamentada no envolvimento real de todos os atores sociais nos processos de implementação e de gestão, pois, é através do engajamento efetivo que esses atores conseguem participar de uma ação global que se torna negociada e implementada (BOVO, 2006; VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2012).

## 2. A GESTÃO DA ORLA URBANA DE BELÉM (PA)

Nas cidades que compõem a Amazônia brasileira, os rios são os principais elementos naturais formadores da realidade socioeconômica desta região, com os quais a população criou, ao longo do tempo, uma íntima relação simbólica e funcional, utilizando-os para contemplação, lazer, meio de transporte e meio de atividades econômicas (SANTOS, 2005). A cidade de Belém (PA), como um expoente da região Amazônica, tem na relação com a água um elemento importante na sua composição paisagística (FIGUEIREDO; BAHIA, 2008).

A palavra orla é de uso corrente no dia-a-dia da população residente em Belém. De forma geral, o uso dessa palavra tem o mesmo significado empregado por Ferreira (2001), ou seja, o sentido de borda, de margem, de faixa, de beira-rio ou beira-mar. Para Trindade Junior (2002 p.137), no caso da cidade de Belém, as margens da baía do Guajará e do rio Guamá são identificadas como orla fluvial. Sendo uma das frações do espaço urbano de maior contato com as vias fluviais, as orlas das cidades, comumente identificadas como a “beira do rio”, ou ainda como “a frente da cidade”.

O intenso processo de ocupação nas orlas, localizadas em áreas urbanas, tornaram o contato direto com a beira do mar, rio ou qualquer outro corpo d’água um privilégio de poucos. Essa é a situação, por exemplo, da orla fluvial urbana da cidade de Belém do Pará (SANTOS, 2002, TRINDADE JUNIOR, 2002).

A mudança na forma de planejar e gerir o espaço urbano de Belém sempre esteve atrelado às transformações sociais, políticas e econômicas por que passou essa cidade dirigida pelas elites locais. Como diz Sarges (2002, p. 161) ao analisar a Belém da *Belle-Époque* (1870-1912), “a remodelação da cidade tornou-se um projeto das elites locais que a propunha em nome do progresso e do interesse coletivo”.

Até a década de 1960, Belém ainda possuía uma posição de destaque, isolada no panorama econômico regional, devido suas características geográficas, constituindo-se num polo onde passavam os principais fluxos econômicos que entravam e saíam da Amazônia. A partir da década de 1970, o quadro histórico de destaque da cidade de Belém na região começa a se modificar, pois novos eixos de desenvolvimento econômico passam a surgir na região, provocando uma queda no movimento econômico e comercial polarizado por Belém (SANTOS, 2002).

Aliada ao declínio dos fluxos econômicos, Belém passou por um rápido processo de metropolização e urbanização, típica de áreas periféricas do sistema capitalista, ocasionando uma expansão urbana desordenada e sem critérios quanto ao uso do solo que legou para a cidade problemas estruturais e funcionais paisagisticamente visíveis, como é o caso do atual estado de ocupação em que se encontra sua orla fluvial (SANTOS, 2002, TRINDADE JUNIOR, 2005).

A cidade que, ao longo do tempo, cresceu *de costas*<sup>7</sup> para o rio, hoje busca resgatá-lo através de políticas urbanas pontuais. Um exemplo dessa intenção pode ser constatado nos projetos de revitalização urbana que buscam fazer intervenções urbanísticas nas paisagens beira-rio. Trata-se de formas espaciais, novas ou herdadas do passado, que redesenham o cenário urbano tendo como pano de fundo o rio e seus atrativos (AMARAL; VILAR, 2005c).

A gestão do uso do solo da orla fluvial de Belém, seja pelo Estado ou por outros agentes produtores do espaço urbano, sempre esteve vinculada a fins econômicos e individuais, segregando e privando a população de Belém de suas raízes ribeirinhas e de sua reprodução social em um espaço de grande valor simbólico (TRINDADE JUNIOR *et al*, 2005). Trindade Junior *et al* (2005) propunham uma prática de gestão em que a apropriação e uso coletivo da orla possam ser considerados como elementos para uma melhor qualidade de vida, sendo que seria correto ter preservado a cidade sempre olhando e vivenciando o rio e sua baía.

Esta privação e segregação não se fazem sem a resistência dos setores marginalizados. O caso atual da luta dos feirantes da Feira do Açaí, impactados pelo projeto Portal da Amazônia, é um bom exemplo de que o processo de ocupação do território pelo Estado ou pelo capital não acontece sem conflito.

Na realidade apresentada pela orla fluvial de Belém, a apropriação marcadamente privada do espaço foi estabelecida ao longo do processo de produção territorial da cidade, culminando com o seu caráter atual de uso seletivo (TRINDADE JUNIOR *et al*, 2005), com negação de sua condição de ser bem público e que tende a se reafirmar discursivamente em algumas das experiências de intervenção urbana mais recentes. A necessidade de reverter essa condição coloca o acento nos princípios que estabelecem a inversão de prioridades no tocante às políticas urbanas e no interesse de ter a orla urbana de Belém como espaço público.

## **2.1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ORLA EM BELÉM: O PLANO DIRETOR E O PRÓ-BELÉM**

Em Belém, o que se verificou em fins dos anos 1990 e início da década de 2000 foram práticas de gestão urbana com utilização do planejamento e gestão democrático-participativa, principalmente por parte da Prefeitura Municipal de Belém, nos projetos de intervenção localizados na orla da cidade que buscaram redesenhar aspectos arquitetônicos e urbanísticos com forte apelo na paisagem e cultura regional.

---

<sup>7</sup>Esta expressão é usada para explicar como a cidade de Belém, que é cercada por rios e baías, e que nasceu às margens da baía do Guajará, cresceu e desenvolveu seu processo de povoamento e urbanização através da expansão da construção de ruas e imóveis com fachadas viradas para o lado oposto às margens dos rios localizados na frente da cidade.

Nessas propostas esteve colocada a reconstituição da beira-rio como espaço de contemplação, de trabalho, educação e lazer (TRINDADE JUNIOR *et al*, 2005, FREY, 1996, SOUZA, 2008, AMARAL; VILAR, 2005c). Como exemplo, tivemos o Terminal Fluvial Turístico da Praça Princesa Isabel, Revitalização da Orla de Icoaraci e Complexo Ver-O-Rio.

É importante analisar dois instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano nas intervenções públicas da cidade de Belém, pois possuem as orientações relevantes para o uso, controle e ordenamento do espaço público e estão presentes nas leis, planos, programas e projetos urbanísticos. São eles: o Plano Diretor Urbano de Belém e o Plano de Reestruturação da Orla de Belém - Pró-Belém. Para efeito deste estudo, os mesmos não são trabalhados na íntegra, mas somente no que diz respeito às diretrizes que implicam na orientação para o uso, controle e gestão da faixa de orla da cidade, pois o enfoque central do estudo está voltado para este segmento.

O Plano Diretor Urbano de Belém, Lei nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993, definido como instrumento indispensável para o exercício de uma política de planejamento e desenvolvimento urbano, visa cumprir a função social da cidade e da propriedade imobiliária de fins urbanos. Busca também orientar e integrar a ação dos agentes públicos municipais, metropolitanos, estaduais e federais e os privados na produção, apropriação, consumo e gestão da cidade de Belém, com vistas a garantir o bem-estar individual e coletivo dos seus habitantes (BELÉM, 1993).

O caráter participativo e democrático é bem marcante neste novo instrumento de planejamento e gestão do espaço intra-urbano de Belém, no qual se destacam alguns objetivos específicos para a orla da cidade. São eles: a) promover a recuperação e a conservação das áreas públicas, resgatando-as para usos coletivos; b) resgatar e valorizar a fisionomia e a visualização dos elementos peculiares à cidade de Belém, como o rio, a baía, os igarapés, as mangueiras e a paisagem construída, especialmente os elementos representativos do patrimônio histórico-cultural; c) enfatizar a recuperação da capacidade de ver e utilizar a orla do rio Guamá e da baía do Guajará pelo cidadão, resgatando, simbolicamente, as origens ribeirinhas de Belém; d) resgatar áreas da orla fluvial de Belém para uso coletivo, com a criação e ampliação de “janelas” para o rio Guamá e para a baía do Guajará (BELÉM, 1993).

Em 2008, o Plano Diretor Urbano de Belém foi revisado e reformulado, por via da Lei nº 8.655/2008. A política urbana foi sistematizada, integrando-a diretamente com a política municipal de meio ambiente na busca de promover a adequação das ações do poder público municipal e da coletividade em suas atividades socioeconômicas com equilíbrio ambiental (BELÉM, 2008). A despeito da importância deste instrumento, o PDU/2008 veio direcionar as ações pertinentes à política urbana e ambiental de Belém, considerando as especificidades de cada área. Assegura, ainda, no inciso IV, acerca da

gestão democrática, garantindo a participação da população em todas as decisões de interesse público por meio de instrumentos de gestão democrática, previstos no Estatuto da Cidade [...] (BELÉM, 2008).

Entre os instrumentos de planejamento mais específicos produzidos pelo poder público municipal para o desenvolvimento e ordenamento do espaço da orla de Belém, destaca-se o Plano de Reestruturação da Orla de Belém – PRÓ-BELÉM, instrumento que visou intervir na cidade, no sentido de resgatar alguns espaços ao longo da orla. Dentre esses espaços está o Complexo Ver-O-Rio, pensado como projeto especial de urbanização cujo objetivo foi de valorizar a fisionomia da cidade através de seus elementos peculiares, integrando-a ao convívio da população; ordenando as atividades culturais, de lazer, de turismo, de tráfego e transportes; e recuperando a paisagem urbana e qualidade ambiental (BELÉM, 2000).

Em função de sua grande extensão e diversidade de uso e ocupação do solo na orla, o Pró-Belém fez a opção pela divisão da orla em vários setores ou subáreas homogêneas que possibilitasse um trabalho separado e a concentração de esforços e investimentos na sua recuperação. Além disso, a setorização da orla permite que o programa seja implantado em diferentes momentos e com financiamentos distintos, além de permitir um detalhamento muito mais preciso das propostas, adequando-as à singularidade de cada setor e facilitando a captação de recursos (BELÉM, 2000).

Assim, o projeto Ver-O-Rio representa, ao mesmo tempo, um exemplo de instrumento de planejamento e desenvolvimento urbano para Belém e a própria ação de intervenção urbana pública na orla. Sua proposta consiste na busca de ações que articulem com o espaço urbano da metrópole questões referente à sustentabilidade socioambiental urbana, pois Belém é uma cidade que possui uma orla profundamente degradada do ponto de vista socioambiental e a continuidade de projetos como o do Complexo Ver-O-Rio caracteriza-se como uma das ações referidas para o desenvolvimento do urbano, da cultura e do meio ambiente. (BELÉM, 2000, SANTOS, 2005).

Não obstante, não foi verificada continuidade no projeto nas gestões posteriores, o que ocasionou prejuízo à ação pública e aos efeitos positivos tanto do ponto de vista urbanístico, como socioeconômicos e ambientais da orla urbana de Belém.

### **2.1.1. A HISTÓRIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO COMPLEXO VER-O-RIO: UMA NOVA CONCEPÇÃO DE CIDADE E NOVOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO.**

No período compreendido entre os anos de 1997 a 2004 foi eleito como Prefeito para administrar a cidade de Belém, Edmilson Rodrigues, representante do Partido dos Trabalhadores (PT), que tinha como aliados políticos partidos ligados à Frente Belém Popular (FBP). Naquele momento, o prefeito tinha como discurso o desafio de modificar

o paradigma modernista de desenvolvimento urbano, essencialmente economicista, e de inspiração externa, por articulações políticas vinculadas aos conflitos de interesses próprios da cidade.

Neste contexto, a Frente Belém Popular traz a concepção de romper com o modelo de planejamento tecnocrata das administrações anteriores. Para tanto, este programa de governo tenta associar a ideia de construção de uma nova matriz de desenvolvimento e de uma (re)orientação dos arranjos institucionais existentes, com intuito de aumentar o compromisso com a identidade política e sociocultural na cidade.

O projeto do Complexo Ver-O-Rio executado na ocupação da faixa de orla central da cidade, surge por conta dessa nova concepção política-ideológica. A administração municipal de Belém assumiu, então, o ideário de produzir uma política de desenvolvimento alternativa e direcionada para os assentamentos humanos excluídos da cidade. Foi esse referencial político-filosófico que serviu de base para a intervenção desempenhada pela Prefeitura no Ver-O-Rio, a qual buscou privilegiar os grupos sociais historicamente excluídos do direito à cidade (LEFEBVRE, 1991), classes populares e grupos étnicos, através da geração de trabalho e renda, do empoderamento, da solidariedade, do controle social, da singularidade regional e do uso público do espaço<sup>8</sup>.

O Complexo Ver-O-Rio é um espaço de lazer e turismo localizado na orla central da cidade de Belém que foi inaugurado no ano de 1999 e inclui em suas instalações uma praça, quiosques de comidas, bebidas e lanches, palco para shows, *playground* infantil, reconstituição de uma antiga rampa construída no passado para pouso de hidroaviões, trapiche lateral e parapeitos para a contemplação da baía, posto para guarda municipal e posto de informações turísticas, banheiros públicos, ponte, lago com passeio de pedalinho, áreas de convivência com tratamento paisagístico, monumento e quadra poliesportiva de areia. Em entrevista com o ex-prefeito de Belém e idealizador do projeto do Complexo Ver-O-Rio constata-se qual era o objetivo de revitalização do espaço urbano:

O projeto pretendia revitalizar o rio, reurbanizar a área, implantar sistemas de saneamento, de pavimentação e criar no futuro um potencial de uso econômico em geral e turístico em particular [...] o Ver-O-Rio foi pensado como projeto urbanístico que incluía desenvolvimento econômico [...] pois em uma cidade ribeirinha como no caso de Belém, é garantir o direito de qualquer cidadão de ter acesso a orla de sua cidade<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Foi destaque na imprensa local a disputa da Prefeitura de Belém com um grupo econômico que tinha se apropriado do acesso ao rio, fechando com um portão de ferro e assumindo o uso privado daquele espaço. Depois de vários anos de processo, a solução ainda foi mediada por apenas abrir o acesso e não a desocupar toda a área, o que denota o poder econômico e político influenciando nas decisões judiciais, mesmo quando se tem uma lei municipal que previa a função social da propriedade.

<sup>9</sup> Edmilson Rodrigues, ex-prefeito de Belém, entrevista concedida em 02/07/2013.

O desafio do governo municipal de Belém da época de criação do Complexo Ver-O-Rio foi o incentivo à reapropriação da orla da cidade como um espaço público, priorizando em suas políticas públicas de intervenção urbana a população mais marginalizada e excluída socio-espacialmente dos recursos naturais e áreas construídas da cidade. Assim, o Ver-O-Rio se tornou uma nova área de lazer público na orla da cidade e passou a ser mais um lugar turístico de Belém. Além dessas atividades, o complexo contempla mais duas características que são marcantes e diferenciais, que é a inclusão social, através do uso coletivo do espaço, e a mobilidade socioeconômica dos atores sociais que trabalham no mesmo.

A partir da intervenção realizada no Ver-O-Rio pode-se dizer que o referencial político-filosófico que mais se aproxima da gestão e do planejamento urbanos desenvolvido pela Prefeitura Municipal na orla da cidade é a de um modelo que trabalha numa perspectiva da democracia participativa (AMARAL, 2005). Este referencial é um critério adotado por Souza (2008) e Frey (1996) para caracterizar o modelo de planejamento e a gestão urbana democrático-participativa.

A revitalização do Complexo Ver-O-Rio foi inserida numa concepção de gestão e de planejamento urbanos que tinha como compromisso político reformular a relação da população com o poder público através dos seguintes princípios: inversão de prioridades dentro da cidade, a função social da cidade e a gestão democrática através de maior participação popular na gestão e da transformação da cultura política local. A política urbana, naquele período, foi orientada pelo princípio geral de construção da nova cidade de Belém e orienta-se pelos princípios da reforma urbana, defendendo o que Teodósio e Pereira (2008) denominam como construção da cidade justa, democrática e sustentável.

A política que se desenvolveu no município nessa época manteve-se fiel a seu princípio de participação popular e ao compromisso de proporcionar o desenvolvimento socioeconômico sem provocar degradação. Seu objetivo era tornar acessíveis os equipamentos de entretenimento e lazer aos mais excluídos, além de gerar emprego e renda ao município de Belém <sup>10</sup>

A participação dos diferentes atores sociais por meio do planejamento participativo e integrado, enquanto instrumento de gestão, possibilitava a abordagem sistêmica e dinâmica da cidade, considerando as peculiaridades locais, aliadas à realidade global. O poder público municipal naquele período fomentou esse processo criando diversos canais de participação popular e consolidando os canais já existentes (MAIA, 2009).

Havia, na verdade, um grande embate de concepção urbanística, concepção de cidade, visão de cidadania e nesse sentido uma visão de democracia e mesmo de projeto de futuro <sup>11</sup>

<sup>10</sup> Edmilson Rodrigues em entrevista concedida em 02/07/13.

<sup>11</sup> Edmilson Rodrigues em entrevista concedida em 02/07/13.

No caso da Frente Belém Popular (FBP), essas experiências repercutiram no discurso e na prática política. Sendo assim, a concepção de cidade e o princípio básico da proposta do projeto do Complexo Ver-O-Rio fundamentaram-se no ideário da reforma urbana, consubstanciado pela ideia do Orçamento Participativo (OP), sustentado pela abertura para a participação popular no processo de elaboração e execução, tanto, que o principal instrumento político é denominado de gestão participativa (TOMAZI, 2011). A intenção era atender às demandas reais e historicamente reprimidas das classes sociais mais pobres, não atendidas nas formas anteriores de planejamento. Para Rodrigues; Araújo; Novaes (2002) o Orçamento Participativo é muito importante porque a cidade avança na perspectiva do planejamento urbano com participação popular, o que é fundamental para a administração e para a governança. De acordo com essa concepção, a construção da cidade sustentável vincula-se ao objetivo estratégico de construção de um território mais democrático (TEODÓSIO; PEREIRA, 2008) e expressava-se num projeto paisagístico que valorizava o meio ambiente na sua dimensão natural e humana.

O programa de governo da Frente Belém Popular foi fundamentado na democratização da gestão pública e propôs um projeto de sociedade onde a democracia assumiu valor estratégico, um projeto que visou redefinir a relação entre o poder público e a população, inverter prioridades e criar uma nova cultura política. As ações de planejamento e gestão visaram a universalização da cidadania, desenvolvendo políticas públicas includentes que buscaram efetivar políticas sociais que ampliaram ao máximo o acesso dos excluídos a uma melhor qualidade de vida e cidadania. Assim, foi plantada a desafiadora semente do processo que viria se constituir no Congresso da Cidade (RODRIGUES; ARAÚJO; NOVAES, 2002).

O Congresso da Cidade surgiu como uma proposta institucional local de aperfeiçoar as práticas incrementadas no Orçamento Participativo. Nesse ponto, a ideia de gestão participativa expressava a cultura política em Belém e, deste modo, os instrumentos de interação entre os diversos atores sociais envolvidos e o poder público municipal buscaram consolidar o modelo de cogestão e a inserção do espaço social para construir uma lógica contra hegemônica. Contra hegemônica, na medida em que o pensamento hegemônico continuava a privilegiar as empresas, grupos econômicos e interesses privados que sempre ocuparam a orla urbana de Belém. Alguns, bem *protegidos* pela imprensa e meios de comunicação que escamoteavam a verdadeira reforma urbana, ao divulgar os conflitos apenas como nesgas ou arestas entre o prefeito e à classe dominante. O Congresso da Cidade objetivava consolidar um espaço permanente de participação popular no planejamento da cidade e nas ações de gestão, definidos coletivamente (RODRIGUES; ARAÚJO; NOVAES, 2002, VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2009).

Os pressupostos e as premissas de planejamento e de gestão em Belém no governo de Edmilson Rodrigues adotaram a ideia de fortalecimento dos instrumentos democráticos, por meio de negociações correntes entre os técnicos e destes com os atores sociais locais.

Essas negociações, entretanto, nem sempre ocorreram de forma harmônica e equilibrada. Foi notório o conflito entre linguagem técnica e formal, dificuldade de compreensão dos participantes e o poder exercido pelos coordenadores do processo. Contudo, estes problemas pontuais não invalidaram o processo que em suma exprimia a vontade popular de ter acesso a um espaço de lazer, ocupação e contemplação do rio. De toda ordem, a partir das primeiras ações, os técnicos passaram acreditar que a execução de um desenvolvimento urbano com a colaboração desses atores, de fato, fosse materializado dentro do Complexo Ver-O-Rio, garantindo o reconhecimento de representações pré-estabelecidas a partir das experiências adquiridas e das vivências cotidianas.

Estas afirmações podem ser constatadas através da análise dos questionários aplicados aos comerciantes, permissionários dos quiosques e ambulantes que trabalham no Complexo Ver-O-Rio. Segundo eles, no governo de Edmilson Rodrigues tinha-se uma participação efetiva nas ações que seriam desenvolvidas no espaço, com a eleição de pelo menos um representante de cada estabelecimento comercial, quiosque e ambulantes que participava das reuniões com a Prefeitura. Contudo, com a mudança de governo, essa metodologia foi totalmente modificada, dentre outros motivos devido: “A questão partidária, como foi o PT que fez o espaço e administrou por 8 anos, os outros partidos não tem obrigação de dar continuidade. É unânime a opinião das pessoas daqui sobre a gestão do Edmilson positivamente e como mudou pra pior nos outros governos”<sup>12</sup>

Na gestão participativa busca-se estimular a organização de projetos de economia solidária, através de sujeitos inseridos em associações de bairros e vindos de famílias cadastradas nos programas sociais do governo federal. Em Belém, esses projetos de economia solidária funcionaram através de um sistema de rotatividade que compreendeu o Complexo Ver-O-Rio e os demais projetos de intervenção urbana, construídos pela gestão municipal da época de criação do espaço, como por exemplo, a revitalização do Ver-O-Peso e a orla de Icoaraci (AMARAL, 2005a; SANTOS, 2002; TOMAZI, 2011).

Nesse sentido, a experiência do Complexo Ver-O-Rio teve como diretriz principal, abandonar a postura de distanciamento da intervenção pública em relação à população local, isto é, o referido projeto não trabalhava apenas com as obras físicas, mas implementava ações de economia solidária na tentativa de criar um contexto que incluísse econômica e socialmente os atores locais<sup>13</sup>. Esta característica é considerada um de seus grandes diferenciais em relação a outros espaços situados nas orlas das cidades e especificamente da cidade de Belém.

<sup>12</sup> Proprietário de um dos estabelecimentos comerciais do entorno do Complexo Ver-O-Rio em entrevista.

<sup>13</sup> Outro programa denominado Banco do Povo, financiava as famílias disponibilizando microcrédito e capacitação técnica. Também, várias secretarias trabalharam de forma integrada neste projeto, destacam-se: Companhia de Turismo de Belém (BelémTur); Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA); Secretaria Municipal de Urbanismo (SEMURB); Secretaria Municipal de Educação (SEMED) etc.

A gestão municipal da época buscou fazer uma parceria com a sociedade que priorizasse a formação de novos e pequenos empreendimentos de modo a incentivar e constituir cooperativas de trabalhadores e empreendedores que atuaram na comercialização de comidas e bebidas, em quiosques situados no Ver-O-Rio. Esses incentivos foram colocados como uma forma de controle social dos investimentos público e merecem maiores projeções associadas a este tipo de projetos urbanísticos.

Nos projetos orla implantados na cidade, tinha-se sempre a ideia de dar o acesso ao povo ao rio, criar espaços de lazer e ao mesmo tempo criar espaços que dinamizassem a economia [...] gerar emprego [...] um projeto de urbanização que criou um espaço para atividades econômicas como vendedores ambulantes devidamente cadastrados, flanelinhas, as barracas (quiosques da praça) foram dezenas de famílias organizadas em cooperativas administradas pelas mães do bolsa escola a ponto de exercerem atividade econômica e portanto tirar os filhos da rua sem a necessidade de continuar ganhando bolsa [...] então a melhor forma de dar dignidade ao povo é garantindo trabalho, especialmente quando comanda uma atividade econômica que lhe permita uma renda que dignifique sua vida <sup>14</sup>

A continuidade e descontinuidade de processos participativos na gestão são gravemente afetadas com as mudanças de governo. As novas administrações tendem a interromper projetos de impacto político de administrações oponentes, abandonando-os ou alterando-os significativamente, de forma a descaracterizá-los, diminuindo, assim, a possibilidade de reverter em dividendos políticos para seus criadores (BOVO, 2006). O modelo de governança participativa concebido sob a ótica do planejamento participativo em vigor na cidade de Belém (1997-2004) cessou com a mudança na administração municipal, a partir de 2005, tendo em vista que as estratégias que norteavam a participação popular e promoviam a interação de fatores inter-relacionados à gestão deixaram de ser estimulados.

A gestão municipal (2005-2012) implantou novamente, em Belém, o modelo de governança tecnocrático-tradicional já implantado na cidade em gestões anteriores a 1997. Esta gestão conduziu suas ações de forma que raramente contemplavam nas decisões políticas as opiniões das comunidades locais sobre suas demandas (MAIA, 2009). Assim, as ações de planejamento e gestão desenvolvidas pela Prefeitura nesse período não propiciou a participação dos atores sociais, particularmente, no que diz respeito às ações pertinentes à gestão do Complexo Ver-O-Rio.

Assim, apesar de o Complexo Ver-O-Rio representar um ganho de espaço público relativamente pequeno diante dos segmentos de orla ocupados para fins particulares, ele pode ter inaugurado um novo processo de reconquista territorial desse espaço para fins de uso coletivo. Nesse sentido, a partir da implementação desses espaços, tem-se a possibilidade de construir uma nova cultura política para cidade, em que as camadas populares se apropriam do aparelho de Estado no sentido de promover a transformação

<sup>14</sup> Edmilson Rodrigues em entrevista concedida em 02/07/13.

social, o aprimoramento de formas de participação direta e o protagonismo social (SANTOS, 2002, AMARAL, 2005a).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise referente ao planejamento e gestão urbana na orla do município de Belém, destaca-se a concepção de planejamento e gestão democrático-participativa, com ações que primam por uma relação mais próxima entre governo e sociedade, buscando a inversão de prioridades, a justiça social da cidade e a universalização dos direitos urbanos. Este modelo de gestão que também fundamentou o Complexo Ver-O-Rio, desde sua criação, trouxe como guia uma tendência a perspectiva autonomista, pois apresentou uma grande abertura para com a participação popular, buscando mecanismos para a sua transformação, a exemplo do Congresso da Cidade.

Este processo não ocorreu sem rupturas e conflitos, sejam eles internos ou externos. Desde a mudança de postura dos técnicos da prefeitura que começaram a enxergar a população não apenas como público, mas como cidadãos com direito à escolha, até o enfrentamento do poder público com grupos empresariais contrários em “abrir as janelas para o rio”, numa clara inversão da função social da propriedade.

Diante desse quadro, a experiência do Complexo Ver-O-Rio representou uma possibilidade real de construção de um planejamento urbano alternativo para inclusão dos grupos sociais excluídos, podendo ser usado como modelo para gestão de espaços situados na orla da cidade de Belém e replicado para outras cidades do Estado do Pará, Amazônia e quiçá do país, pois conforme foi demonstrado nos estudos de Santos (2002) e Amaral (2005b), o Ver-O-Rio inaugurou um novo processo de reconquista territorial do espaço orla para fins de uso coletivo, por meio daquilo que o mesmo autor denomina de autonomia individual e coletiva.

Então, é necessário criar mecanismos de gestão que favoreça a construção de uma aliança mais participativa, que possibilite dessa maneira, o fortalecimento e a efetiva participação social dos atores nas discussões das ações pertinentes à gestão urbana, especificamente de orla urbana, incluindo o Complexo Ver-O-Rio, e que pode servir de base e replicação para gestão de outros espaços situados em orlas urbanas do Estado e do país. Assim, a análise desta experiência demonstra que as expectativas sobre a participação devem ser ajustadas e que sérias limitações estruturais que continuam obscuras precisam ser desvendadas para que a participação alcance seu efetivo potencial. Finalmente, para que não seja reproduzida a fórmula ultrapassada dos *iluminados* com soluções prontas, que na maioria das vezes não priorizam os interesses da população local.

Pode-se constatar a efetiva participação, pois a população tomou parte nas decisões, nos mais diversos níveis, no processo de planejamento e gestão de um determinado

espaço urbano. Contudo, muito ainda há para se avançar em mecanismos institucionais que assegurem a continuidade das políticas públicas, haja vista a mudança radical no tratamento recebido pelos atores locais pelas atuais administrações, transformando, novamente, a participação apenas em consulta e não em decisões reais, como preconiza a gestão social de políticas públicas.

Atualmente, um novo projeto de orla vem se desenvolvendo em Belém do Pará. Denominado Portal da Amazônia, não guarda nenhuma relação com o planejamento e gestão democrática analisados neste artigo. Pelo contrário, acumulam-se nos noticiários jornalísticos os conflitos e os atos arbitrários do poder público municipal. Entretanto, esta questão deverá ser analisada num outro estudo que se detenha sobre o seguinte problema: como numa mesma cidade, numa mesma área urbana, podem se desenvolver dois exemplos tão díspares de planejamento e gestão de orlas urbanas?

Aqui, também cabem alguns questionamentos que podem servir de norte para outras pesquisas: por que o modelo de planejamento democrático-participativo não teve continuidade? Os movimentos sociais em Belém não estavam preparados para lutar e manter suas conquistas? Quais as perspectivas de um novo uso da orla urbana de uma metrópole como Belém quando se reproduzem formas tradicionais de planejamento urbano?

COSTA, Márcia Josefa Bevone; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; FARIAS, André Luis Assunção de. Urban edges planning and management in amazon: a democratic and participatory experience in Belém. *ORG & DEMO* (Marília), v. 15, n.1, p. 37-58, Jan./Jun., 2014.

**ABSTRACT:** The paper debates urban edges management. Particularly, the paper discusses an experience on the pattern of democratic planning and participatory management carried out in a territorial urban clipping of Belem (Pará State) called *Complexo Ver-o-Rio*. This territory was designed to provide leisure and tourism and to generate jobs and income for local population. Methodologically, the research was based on documentary analysis and semi-structured interviews with governmental staff, policy makers and other actors that were included in the planning and management of the complex. The paper shows that democratic-participatory pattern holds fundamental differences for a fairer city that involves social inclusion, employment and income generation and also utilization of land resources in a collective way.

**KEYWORDS:** public management, urban management, democratic management, urban edges.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, M. D. B. **A guerra das águas**: concepções e práticas de planejamento e gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA). Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 2005a.
- \_\_\_\_\_. A gestão e o planejamento urbanos em Belém: a experiência da Estação das Docas e do Ver-O-Rio. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: USP, 2005b.
- \_\_\_\_\_; VILAR, B. S. A cidade estratégica nas políticas de renovação urbana em Belém : a experiência da Estação das Docas. In: TRINDADE JUNIOR, S. C. C.; SILVA, M. A. P. (orgs). **Belém: a cidade e o rio na Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2005c.
- BELÉM. PREFEITURA MUNICIPAL. **Plano Diretor Urbano de Belém**. Belém: PMB, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Plano Diretor Urbano de Belém**. Lei nº 8.655/08. Belém: PMB, 2008. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/>>. Acesso em: 24 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Pró-Belém**: Plano de reestruturação da orla de Belém. Belém: PMB, 2000.
- BOVO, R. **Subsídios à elaboração de políticas públicas de turismo sustentável com base local**: diretrizes, programas, ações e indicadores de avaliação. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro: SP, 2006.
- BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n 1 a 6/94 – Brasília: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 jul. 2012.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.
- COSTA, M. J. B.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M. Gestão Social e Governança Territorial e Ambiental em Contextos Locais ou Regionais. VIII ENAPEGS: Ccochoeira, 2014.
- FIGUEIREDO, S. L.; BAHIA, M. C. *A privatização do público: áreas verdes e espaços de lazer em Belém/Brasil*. In: **Seminário Internacional Amazônia e Fronteiras do Conhecimento**. Belém: UFPA/NAEA, 2008.
- FREY, K. Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 37, p. 107-138, 1996.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MAIA, F. L. C. Reflexões sobre a política de gestão ambiental de Belém. In: VASCONCELLOS, M.; ROCHA, G. M.; LADISLAU, E. (orgs). **O desafio político da sustentabilidade urbana**: gestão socioambiental de Belém. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2009.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Relatório Final do III Seminário do Projeto Orla: Alinhamento e Apoio Institucional para execução do Plano de Gestão Integrada. Brasília: MMA, 2010.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Projeto Orla. **Manual de Gestão**. Brasília: MMA, 2006.

- MMA/MP. **Projeto orla:** fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 2002.
- PEREIRA, J. A. R. **Saneamento Ambiental em Áreas Urbanas.** Belém:UFPA, EDUFPA, 2003.
- RAMOS, J. F. da F. **Poluição e contaminação da orla de Belém.** In: A Questão da Água na Grande Belém. Casa de Estudos Germânicos, UFPA, 2004.
- REZENDE, D. A. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Revista FAE.** Curitiba, v.9, n.2, p.87-104, jul./dez. 2006.
- RODRIGUES, E. B.; ARAÚJO, R. L. S.; NOVAES, J. **Congresso da Cidade:** construir o poder popular reinventando o futuro. Belém: Labor Editorial, 2002.
- SANTOS, E. R. C. **À Beira do Rio e Às Margens da Cidade:** diretrizes e práticas de planejamento e gestão para a orla de Belém (PA). Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: NAEA/UFPA, 2002.
- \_\_\_\_\_. Paisagens e espaços à beira-rio: pensando o planejamento e a gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA). In: TRINDADE JUNIOR, S. C. C.; SILVA, M. A. P. (orgs). **Belém:** a cidade e o rio na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2005.
- SARGES, M. de N. **Belém:** riquezas produzindo a Belle-Époque (1870-1912). Belém: Parakatu, 2002.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Cortez, 2007.
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **RAP.** Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set/out. 1998.
- TEODÓSIO, A. S. S.; PEREIRA, M. C. G. Participação popular no desenvolvimento sustentável: desafios e perspectivas brasileiras. **REUNA.** Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 33-42, 2008.
- TOMAZI, V. T. Urbanização turística em Belém – PA: os investimentos públicos em grandes projetos urbanos no período 1990-2010. **Anais XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano.** Rio de Janeiro, 2011.
- TRINDADE JUNIOR, S. C. C. Entre o público e o privado: agentes e estratégias de apropriação do espaço na orla fluvial de Belém-PA. **Scripta Nova.** Barcelona, v. IX, n.194, p. 194-199, 2005.
- TRINDADE JUNIOR, S. C. C. *et al.* A cidade e o rio: espaço e tempo na orla fluvial de Belém. In: TRINDADE JUNIOR, S. C. C.; SILVA, M. A. P. (orgs). **Belém:** a cidade e o rio na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2005.
- \_\_\_\_\_. Imagens e representações da cidade ribeirinha na Amazônia: uma leitura a partir de suas orlas fluviais. **Cadernos do Centro de Filosofia e Ciências Humanas.** Belém, v.18. n. 2., p. 135-148, 2002.
- VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; VASCONCELLOS, A. M. A. Gestão participativa, parceria e conflitos por poder no contexto de programas para o desenvolvimento local na Amazônia. In: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR, J. T. (Org.). **Gestão social:** aspectos teóricos e aplicações. Ijuí: Unijuí, 2012, v. 1, p. 295-324.
- VASCONCELLOS, M.; ROCHA, G. M.; LADISLAU, E. (orgs). **O desafio político da sustentabilidade urbana:** gestão socioambiental de Belém. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2009.

VASCONCELLOS, M.; VASCONCELLOS, A. M. A.; SOUZA, C. A. Participação e governança urbana. In: VASCONCELLOS, M.; ROCHA, G. M.; LADISLAU, E. (orgs). **O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém**. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2009.

---

Submetido em: 26-02-2014

Aprovado em: 19-06-2014