

Intervenções Públicas Municipais e Desenvolvimento Local: Experiência de Extensão Universitária em Belém, PA

Área Temática de Desenvolvimento Regional

Resumo

A abordagem da economia política do território concebe a problemática do desenvolvimento local a partir de uma perspectiva ampliada, sintonizada com a alteração do regime de acumulação e com o estímulo à formação de novas organizações civis capazes de formularem políticas públicas centradas em princípios estratégicos como: a cidadania como condição da produção; a universalização do acesso aos serviços; a democratização do mercado; a luta pelo direito a ter direitos e a luta pela renda universal. Estes princípios são orientadores de políticas públicas de intervenção social voltadas para a revitalização do trabalho vivo, isto é, para os investimentos públicos em meios de formação e equipamentos, como prioridades estratégicas dos governos democráticos. A Universidade Federal do Pará, através do Programa de Apoio à Reforma Urbana – PARU, vinculado ao Curso de Serviço Social, realiza práticas de assessoria a associações de moradores, centros comunitários e entidades gerais dos movimentos populares, objetivando o fortalecimento do seu papel político com vistas à construção de estratégias para a melhoria da qualidade de vida na cidade e, a grupos de gestores municipais, visando a formação teórico-metodológica e ídeo-política para a proposição de alternativas de reversão da segregação sócio-espacial a que estão submetidos os trabalhadores urbanos.

Autoras

Maria Elvira Rocha de Sá - Assistente Social, Professora do Curso de Serviço Social, Doutora em Serviço Social/UFRJ

Solange Maria Gayoso da Costa - Assistente Social, Professora Substituta do Curso de Serviço Social, Mestre em Sociologia/UFPA.

Instituição

Universidade Federal do Pará - UFPA

Palavras-chave: desenvolvimento local; intervenções públicas municipais; extensão

Introdução e objetivo

A Universidade Federal do Pará através do Programa de Apoio à Reforma Urbana – PARU vinculado ao Curso de Serviço Social, constituído na relação entre a Universidade e os movimentos populares urbanos, desenvolve atividades interdisciplinares de Extensão Universitária, articulada ao Ensino (graduação e pós-graduação) e à Pesquisa, tendo como eixos centrais a problemática do desenvolvimento local e a gestão de políticas públicas em áreas urbanas. O Curso de Serviço Social, em cooperação com grupos de docentes de áreas afins, optou por ações junto às entidades populares, às organizações não-governamentais e às organizações governamentais, com o objetivo de contribuir na formulação de políticas alternativas de geração de trabalho e renda e na construção de processos de democratização da gestão da cidade. Através da Extensão Universitária são realizadas práticas de assessoria a associações de moradores, centros comunitários e entidades gerais dos movimentos populares, objetivando o fortalecimento do seu papel político com vistas à construção de estratégias para a melhoria da qualidade de vida na cidade e, a grupos de gestores municipais, visando a

proposição de políticas alternativas de reversão do quadro de segregação sócio-espacial a que estão submetidos contingentes majoritários de trabalhadores urbanos.

A cidade de Belém apresenta uma configuração urbana marcada, historicamente, por problemas habitacionais revelados nos processos de ocupação de “áreas de baixadas” e de “conjuntos habitacionais”, fenômenos emblemáticos de níveis agudos de pobreza e segregação sócio-espacial. O governo municipal de Belém – gestões 1997-2000 e 2001-2004 – ao implementar programas e projetos como o Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal, com a marca fundante do desenvolvimento local, tem como um dos objetivos a sua reaplicabilidade e para isto estabelece uma agenda de prioridades centrada na garantia de (re)produção da vida de segmentos de trabalhadores segregados. Planos com esta particularidade são inspirados no movimento que formata o Congresso da Cidade (atual modelo de gestão e planejamento municipal que discute em conjunto com todos os sujeitos que fazem a cidade as diretrizes das políticas governamentais a serem implementadas), cuja preocupação central é a proposição de ações capazes de dar respostas aos problemas levantados pelos moradores dos diferentes Distritos Administrativos da cidade.

O Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal, nesse contexto, busca, através de intervenções físico-ambientais e sócio-econômicas, operar condições para a inclusão social dos moradores destas áreas localizadas no entorno do Igarapé Tucunduba. A gestão participativa está prevista no Plano visando o monitoramento, o acompanhamento, a avaliação e o controle social das intervenções do governo municipal, desde a desocupação das margens e da calha do Igarapé Tucunduba, passando pela educação ambiental, até a aplicação dos recursos financeiros nas obras físicas a serem realizadas. A manutenção dos equipamentos públicos, a drenagem da calha central do Igarapé, tendo em vista prevenir inundações na área, a drenagem das águas pluviais, a urbanização das margens do igarapé com acesso viário e ciclístico, a construção de praças, portos e outras benfeitorias, a organização do acesso fluvial, constituem as ações inseridas no projeto físico. Estas ações objetivam, em última instância, a geração de trabalho e renda capaz de potencializar a permanência da população no local. A criação de mecanismos de inclusão social dos moradores destas áreas envolve o incentivo à ocupação das margens do Igarapé Tucunduba com atividades comerciais, turísticas e de lazer.

A prática de extensão universitária junto à equipe de gestores (projeto físico e social) do Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal e aos movimentos sociais locais objetiva a formação teórico-metodológica e ídeo-política voltada à proposição de políticas alternativas fundadas na concepção da economia política do território que concebe a problemática do desenvolvimento local a partir de uma perspectiva ampliada, sintonizada com a alteração do regime de acumulação e com o estímulo à formação de novas organizações civis capazes de formularem políticas públicas centradas em princípios estratégicos como: a cidadania como condição da produção; a universalização do acesso aos serviços; a democratização do mercado; a luta pelo direito a ter direitos e a luta pela renda universal, que, em última instância, visam a melhoria da qualidade de vida e a reversão do quadro de segregação sócio-espacial a que estão submetidos segmentos majoritários de trabalhadores que habitam as cidades.

Metodologia

A metodologia da prática extensionista está centrada na participação ativa de docentes e discentes nas fases de elaboração, implementação e avaliação do Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal, fornecendo subsídios teóricos e histórico-metodológicos potencializadores da construção crítica acerca das alternativas de intervenção pública até o alcance das medidas propostas. Os eixos temáticos (conceitos e variáveis) norteadores desta proposta metodológica que está em curso referem-se à cidadania como condição da produção, concebida a partir de um conjunto de condições necessárias à produção de objetos e da vida.

Nesse sentido, a incubação de pequenas e médias cooperativas, e também de micro-empresas familiares, atuantes no território, dão emergência a um regime de economia difusa, a qual busca quebrar a lógica da precarização da vida. Para poder cooperar, cada participante é pensado como membro efetivo da localidade e precisa ter acesso aos meios de produção e serviços avançados, necessários à inserção produtiva. Essa política pública estabelecida via desenvolvimento local flexibiliza a produção e cria a possibilidade de não se distinguir emprego de trabalho.

A universalização do acesso aos serviços constitui um eixo central para se observar a construção de infra-estruturas responsáveis por serviços e equipamentos coletivos que são fundamentais para a melhoria das condições de vida e que podem ser potencializados a partir do incentivo à criação de redes de cooperação entre empresas. Neste sentido, a mensuração desses bens e serviços coletivos pode indicar se o Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal é um divisor em termos de uma intervenção urbana com desenvolvimento humanitário. O livre acesso aos serviços coletivos é uma exigência básica para que o espaço urbano esteja em sintonia com a qualidade de vida na localidade.

A democratização do mercado permite novos arranjos da produção local e enseja a potencialização de cadeias produtivas existentes no território. A política de desenvolvimento local tem como função básica estruturar serviços para a melhoria da qualidade dos produtos locais, tendo em vista ampliar a produção em escala para colocação no mercado local, mas também para atingir outros mercados. A concorrência será feita não somente pela dinâmica do mercado. Neste espaço, os atores territoriais entram em confronto devido ao próprio padrão de exigência capitalista, em relação à qualidade dos produtos a serem consumidos, ao conhecimento de outros mercados etc. Nesse âmbito, a intervenção das políticas públicas locais pode contribuir para favorecer novas estruturas civis baseadas na cooperação e não na concorrência autofágica erosiva entre os diferentes micro-empresendedores.

Ter direito aos direitos é condição para garantir o acesso efetivo às condições de vida digna, uma vez que a falta de condições mínimas de sobrevivência dificulta a possibilidade de integração produtiva. A preocupação com os segmentos sociais segregados foi historicamente deixada de lado, em função da priorização do desenvolvimento econômico centrado na acumulação do capital. Assim, a construção destas alternativas mencionadas é essencial para a superação de parâmetros dos direitos formais. Ter direito significa estar inserido no território produtivo da cidade, pois o indivíduo é uma unidade construída pelas dimensões econômicas, políticas e sociais.

A luta pela renda universal é necessária tendo em vista que o desenvolvimento local ainda não conseguiu atingir patamares de produtividade capazes de alçar todos habitantes da cidade ao processo de geração de trabalho. A renda universal viabilizada pela Bolsa Escola e pelo crédito popular como o Banco do Povo são exemplos de mecanismos de distribuição da riqueza acumulada e podem ser ampliados em termos de escala, a partir de uma (re)orientação da dinâmica produtiva da cidade, para elevar a captação de recursos e garantir um sistema de bem estar, não sob os moldes passados, mas implantado a partir de uma vinculação com a dinâmica produtiva da cidade, a fim de elevar os sujeitos excluídos a ter acesso à renda universal.

A implantação de serviços para uma gestão democrática da cidade exige que os atores locais estejam sensibilizados para alterar o quadro de pobreza, a partir de políticas públicas universalizantes. Desta forma, os desafios colocados estão relacionados às respostas aos impactos sócio-ambientais, sócio-econômicos e sócio-culturais.

O critério de eficácia societal, ao estabelecer indicadores de externalidades positivas e negativas, assegura uma mensuração não somente de ações produtivistas, pautadas pela relação custo/benefício, mas de externalidades sociais como a mensuração do grau de satisfação da população sobre os serviços ofertados. Há, muitas vezes, externalidades que

podem interferir no próprio atraso do cronograma de execução, mas que não invalida, de modo algum, percebermos a originalidade e as inovações da experiência em curso. Nesse âmbito, vale a pena relatar esse tipo de ocorrência, ao longo do processo, para avaliar os impactos, em termos da realização ou não de determinados objetivos.

Nesse sentido, a variável parceria pode indicar o grau de interação entre diversos órgãos para potencializar a ação efetiva, na perspectiva da melhoria de condição de vida na localidade. A parceria identifica as articulações realizadas para facilitar a implantação da referida Prática. Esta variável vem se tornando uma exigência dos próprios órgãos financiadores, pois se trata, muitas vezes, da garantia da própria implantação de Programas e projetos, haja vista somar esforços, seja no campo tecnológico, como é o caso das universidades, seja no controle da gestão ambiental e social, das ações pela população local.

Ela também pode tornar-se um indicador de “Boa Gestão”, “Bom Governo” “Gestão Democrática”, “Melhores Práticas” e “Práticas Inteligentes”, ao apontar a própria legitimidade e reconhecimento da ação executada e ainda possibilitar a redução de custos, ao mobilizar a sociedade civil para o processo de gestão.

A sustentabilidade é uma variável que pode determinar aspectos como o grau de preservação do meio ambiente, do sistema ecológico etc, mas também, de mobilização produtiva do território, entre outras, pois se trata de um conceito relacionado à autodeterminação, autonomia e independência e compreende uma multiplicidade de dimensões: sustentabilidade ambiental por meio do manejo responsável do meio ambiente, visando a não depredação ambiental, mas também de garantia da sustentabilidade econômico-social e da sustentabilidade sócio-cultural. A avaliação dessa variável tem como perspectiva observar a intersetorialidade relacionada à elaboração e implantação do Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal.

A liderança e o fortalecimento da comunidade torna-se importante para observar o grau de participação da população nas decisões sobre a implantação do Plano, mas também para verificar a integração e endogeneização do Plano à localidade, o surgimento de novas estruturas civis de participação cidadã e de superação do quadro de segregação sócio-espacial.

E, finalmente, a inclusão social possibilita a extensão da mensuração do grau de inserção produtiva, da fixação da população na área urbanizada, bem como, da garantia de renda para a população remanejada ou não; ela também diz respeito à questão do respeito aos valores culturais dos grupos impactados. A inclusão social pode indicar, portanto, o grau de integração socioeconômica e cultural, haja vista ser uma condição para a cidadania produtiva, para a valorização da vida em suas múltiplas esferas. A inclusão social engloba a questão da melhoria das condições de vida e o grau de satisfação da população local em relação ao Plano implantado. Questões étnico-culturais também podem ser verificadas por meio dessa variável, a mulher, o negro, o índio, a religiosidade, elementos vitais para a inclusão social, para além do corte de gênero e etnia. A inclusão social torna-se uma variável que contempla a igualdade na diferença, a relação orgânica entre o individual e o coletivo, ao bem estar na localidade, isto é, o direito à cidade.

Estes eixos temáticos e o conjunto de variáveis e indicadores sócio-econômicos, sócio-culturais e ambientais mensuram os resultados da intervenção pública, potencializando a capacidade de análise e interpretação da ação urbanística implantada pela municipalidade numa perspectiva do planejamento do desenvolvimento local.

Resultados e discussão

Esse modelo de desenvolvimento pode encaminhar para um universo de problemas e desafios a serem enfrentados ao (re)orientar ações relativas à melhoria de condições de vida, até o momento realizadas, tendo em vista a reapplicabilidade desta experiência.

A experiência de extensão desenvolvida no Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal possibilitou a construção de uma metodologia de trabalho interdisciplinar, que articula os diferentes conhecimentos técnicos específicos com os conhecimentos dos agentes sociais locais e a integração do planejamento e execução das obras físicas ao trabalho social. Tal metodologia, hoje reaplicada em outros projetos urbanísticos na cidade, tem servido de referência tanto para o gestor municipal quanto para a formação acadêmica de estudantes universitários.

Pode-se apontar ainda como resultado a adoção de uma concepção de planejamento urbano e regional que incorpora os aspectos territoriais e culturais locais ao considerar, por exemplo, a necessidade de manter a navegabilidade de um rio urbano como fator importante à economia local, assim como, recupera práticas de comunidades ribeirinhas. Um outro resultado que se esboça é da implementação de uma política de remanejamento de populações que prevê o reassentamento das famílias em locais próximos aos de origem e atende a todo o tipo de organização familiar.

Tal concepção de planejamento busca também implementar estratégias que sejam capazes de definir desdobramentos na dinâmica produtiva para além dos chamados centros de negócios, investindo na economia local através da democratização do mercado e da construção da cidadania produtiva viabilizada pela universalização da renda.

A complexidade decorrente do próprio crescimento urbano intensivo torna necessária a desconcentração de serviços e ações públicas municipais para dar conta da própria estrutura de gestão da cidade, hoje descentralizada a partir da criação dos Distritos Administrativos (DABEN, DABEL, DAGUA, DAOUT, DAMOS, DASAC, DAENT e DAIC), que buscam agregar bairros contíguos, superando a concentração de funções estratégicas no centro do território urbano.

Conclusões

Os impactos do Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal ainda não podem ser mensurados em sua totalidade, haja vista que sua implantação não está finalizada. Mas, pode-se inferir determinadas tendências e projetá-las a partir de ações realizadas até o presente. É o que se chama de predição, realizada a partir de algumas metas alcançadas parcialmente. O conhecimento prévio do Plano é condição indispensável à produção de instrumentais de coleta de dados e de material para a análise e interpretação dos mesmos. Os documentos produzidos no interior da experiência constituem fonte secundária importante, tendo em vista correlacionar o estágio inicial (ponto zero do Plano) e o momento atual da intervenção urbanística. Essa correlação potencializa o cruzamento de informações, como por exemplo, o perfil epidemiológico antes e durante a implantação do Plano.

A metodologia de avaliação exige a combinação entre dados relativos à performance das ações, na relação com os objetivos e metas propostas; mas também, na relação com a eficiência, eficácia e efetividade do Plano, para dar conta de possíveis falhas, méritos e possibilidades, uma vez que a análise subsidiará a reorientação das fases vindouras deste Plano ou de outros similares.

Os indicadores, nesse sentido, possibilitam a construção de uma referência básica para a mensuração dos dados obtidos no processo de avaliação desta prática interventiva. Os indicadores selecionados abrangem uma diversidade de características das práticas inerentes ao Plano de Desenvolvimento Local - Riacho Doce e Pantanal, visando contribuir para a elaboração de instrumentos de mensuração sob o critério de eficácia societal, os quais podem traduzir melhor a prática avaliada e comparar dados presentes com passados, tendo em vista a mensuração não mercantil dos resultados.

Assim, de um lado, os indicadores precisam dar conta da intervenção urbanística no âmbito das características físicas da área do Igarapé Tucunduba, como o tratamento de bacias

hidrográficas, na perspectiva da urbanização humanitária, isto é, da correlação do homem com seu meio físico-social. Esta abordagem exige análise geomorfológica (topografia/relevo, clima, solos, cobertura vegetal natural/típica) em relação à atividade humana de produção e reprodução da vida. Isto dará condições de relacionar as medidas propostas com os impactos maléficos ou benéficos à população circundante da área.

Por outro lado, a metodologia de monitoramento e avaliação precisa estabelecer uma linguagem capaz de ser assimilada pelos agentes sociais locais, de tal modo que estes possam de fato participar ativamente dos processos de avaliação e controle da intervenção pública. Em continuidade às atividades do programa de extensão, será dada ênfase à sistematização de instrumentais que viabilizem a formação desses agentes para o efetivo controle social.

Referências bibliográficas

- ABELÉM, Auriléia Gomes. Urbanização e remoção: por que e para quem? Belém: CFCH/NAEA/UFPA, 1988. 165 p.
- BAGNASCO, Arnaldo. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: URANI, André, COCCO, Giuseppe e GALVÃO, Alexander Patez (Organizadores). Empresários e empregos nos novos territórios produtivos – o caso da Terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. 254 p.
- BELÉM. Prefeitura Municipal. Coleção Mapas de Belém: formas de apropriação e uso do território. Belém: SEGEP/FUNPAPA, 2000. vol. 1. 105 p.
- _____. Prefeitura Municipal. Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal. Trabalho de Participação Comunitária. Vol. 4. Belém: PMB, 2001. 102 p.
- _____. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP. Diagnóstico Institucional para Apoiar a Elaboração do Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais – PEMAS. Belém: PMB, 1999. 89 p.
- BOUTANG, Yann Moulrier. Globalização das economias, externalidades, mobilidade, transformação da economia e intervenção pública. Lugar Comum, Rio de Janeiro, n. 9-10, 2000.
- COCCO, Giuseppe. Trabalho e cidadania – produção e direitos na era da globalização. São Paulo: Cortez, 2000. 183 p.
- LEFEBVRE, Henri. A cidade do capital. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- RODRIGUES, Edmilson Brito. Aventura Urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém. Belém: Cejup, 1996. 281 p.
- TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. Produção do espaço e diversidade do uso do solo em baixada saneada. 1993. 180 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1993.