

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

REGINALDO DE SOUZA VIEIRA

MARCIO ALEANDRO CORREIA TEIXEIRA

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Marcio Aleandro Correia Teixeira; Reginaldo de Souza Vieira– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-569-

0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração.
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade Federal do Maranhão -
UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
[www.portais.ufma.br/PortalUfma/
index.jsf](http://www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf)

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

A Constituição não é um simples ideário e suas normas estão embrenhadas de vinculatividade, todos a ela devem obedecer, por se constituir na expressão máxima da vontade política do povo. Em contraponto aos mandamentos constitucionais de aplicabilidade imediata, paira a discussão acerca dos direitos sociais, cujas

normas que os preveem teriam eficácia limitada e, portanto, aplicabilidade mediata. Os direitos sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 alcançam eficácia através da efetividade das políticas públicas, cuja complexidade transcende uma simples prestação de serviços públicos. No âmbito deste Grupo de Trabalho, discutiu-se sob as mais diversas perspectivas a eficácia dos direitos sociais através de políticas públicas, articulando os conceitos ligados à campo jurídico formal e seus fundamentos nas teorias dos direitos sociais, que envolvem uma complexa programação e intervenções qualificadas dos entes públicos para uma prestação adequada e satisfação de tais direitos. Nesse sentido, os debates realizados no Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II e os textos que se seguem percorrem de forma contundente as questões e seus fundamentos.

Os textos apresentados no Grupo de Trabalho foram organizados em cinco eixos temáticos; a) Direito à segurança pública; b) Gênero, transporte coletivo de passageiros e refugiados; c) Direito à educação e crianças e adolescentes; d) Direito à Saúde, segurança social e combate às desigualdades sociais; e) Regularização fundiária, proteção ambiental, sindicalismo e combate às desigualdades étnicas.

No primeiro eixo, dois artigos trataram da temática do direito à segurança pública e das políticas públicas relacionadas a garantia deste direito. O primeiro, de Marcio Aleandro Correia Teixeira, teve por pressuposto a análise da concepção de conflito social institucionalizado, como mecanismo para compreender um sistema de policiamento integrado, que permita enfrentar as novas realidades e exigências sociais, a partir de pesquisa realizada junto a polícia do Maranhão. Já o segundo trabalho tratou da possibilidade de judicialização do direito social e fundamental à segurança pública no contexto do Estado Democrático de Direito, tendo como autoras Stefan Hanatzki Siglinski e Janiquele Wilmsen.

O segundo eixo desta obra, com quatro artigos, teve como fio condutor dos textos, a temática de gênero, em especial, no que concerne ao reconhecimento e garantia de direitos para as

mulheres. No primeiro artigo, de autoria de Selma Pereira de Santana e Fernando Oliveira Piedade, com base nas políticas públicas adotadas no Governo Lula para garantir a igualdade de gênero, buscou analisar no âmbito local, a transversalidade destas políticas, em especial, no combate às desigualdades sociais e a pobreza. O segundo trabalho, que tem como autores João Carlos Medeiros Rodrigues Júnior e Reginaldo de Souza Vieira, procurou identificar quais os municípios brasileiros que adotaram, no contexto da política pública de transporte público coletivo de passageiros a medida de segregação das mulheres em vagões exclusivos no metrô, como forma de as proteger das diversas modalidades de violência que estão submetidas neste meio de transporte. Na sequência, o terceiro trabalho, de Juliana Vital Rosendo e Liziane Paixao Silva Oliveira, tendo por referência que 25% do número dos refugiados que o Brasil recebeu nos últimos anos são mulheres, vem problematizar a necessidade de políticas públicas que considerem a condição de gênero no processo de acolhimento, de proteção, de assistência e

na reintegração social destas refugiadas em nosso país. Por fim, o quarto artigo, de autoria de Robson Heleno da Silva, na mesma esteira do artigo anterior, pautou a temática das refugiadas, analisando a proteção jurídica prevista em nosso ordenamento, bem como as políticas públicas existentes para esse grupo social vulnerável.

O terceiro eixo foi estruturado com três artigos que possuem como questão norteadora o direito à educação. O primeiro texto, trata do acesso à educação das crianças e adolescentes em situação de risco. Na abordagem realizada, as autoras Mariana Wanderley Cabral e Juliana Silva Dunder, analisam a educação inclusiva, tendo por referência um dos objetivos do milênio, incluso da Agenda 2030 da ONU, no município de João Pessoa/PB. Já o segundo texto, de autoria de Daiane Garcia Masson e Carliana Luiza Rigoni, problematiza o novo ensino médio, tendo por pressuposto o direito fundamental à educação e o direito fundamental ao trabalho. O último trabalho deste eixo, de autoria de Ana Elizabeth Neirão Reymão e Karla Azevedo Cebolão, tendo como referencial teórico Amartya Sen, desenvolve sobre a importância das políticas públicas de educação como elemento fundamental para o desenvolvimento humano.

O quarto eixo desta obra, intitulado: direito à Saúde, segurança social e combate às desigualdades sociais, foi organizado com quatro artigos. O primeiro artigo, de Rachel Rocha Mesquita da Costa, a partir dos estudos de Amartya Sen, analisa o Programa Bolsa Família e a necessidade do empoderamento dos(as) beneficiários(as), no processo de gestão do referido programa social. O segundo artigo, de Sílvia Ferreira Paterlini Nerilo e Rogerio Mollica, pauta a temática da tributação, a sua cobrança e a distribuição desigual dos recursos arrecadados, bem como o reflexo desta realidade nas políticas públicas que buscam

concretizar a justiça social. Em continuidade, o terceiro trabalho de Eduardo Machado Mildner e Lucca Silveira Finocchiario, apresentou a segurança social como um direito humano e fundamental. Já o quarto e último artigo deste eixo, tratou do direito à saúde, em especial a implementação da Política Nacional de Atenção Oncológica. No texto, as autoras Amanda Silva Madureira e Denise de Fátima Gomes de Figueiredo Soares Farias, tendo por pressuposto os conceitos de políticas públicas, procuraram identificar as principais dificuldades ao acesso do paciente oncológico ao tratamento no país.

Por fim, o quinto e último eixo desta obra, com quatro artigos, apresenta as discussões acerca da regularização fundiária, da proteção ambiental, do sindicalismo e do combate às desigualdade étnicas. O primeiro artigo, de autoria de Miguel Etinger De Araujo Junior e Renata Calheiros Zarelli, busca compreender a Lei Federal nº. 13.465/2017, que trata sobre o processo de regularização fundiária urbana e rural. O segundo trabalho, de autoria de Carla Maria Peixoto Pereira e Astolfo Sacramento Cunha Júnior, analisa o direito à moradia, no âmbito do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, implementado em Belém (PA). Na sequência, o terceiro artigo de Whenry Hawlysson Araújo Silveira, problematiza a questão da representação sindical, com ênfase para a atuação dos denominados sindicatos pelegos, que prejudicam a proteção do direito dos trabalhadores. Já o quarto artigo, de Domingos do Nascimento Nonato e Daniella Maria dos Santos Dias, analisa o julgamento da ADC nº 41 pelo STF, que veio reconhecer a constitucionalidade da Lei 12.990/2014, a qual reserva 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos na esfera da administração pública federal direta e indireta, no âmbito dos Três Poderes.

Por fim, esperamos que a presente obra e os textos que a estruturam possa contribuir no processo de garantia e concretização dos direitos social previstos na CRFB/1988.

Prof. Dr. Marcio Aleandro Correia Teixeira (UFMA/MA)

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira (UNESC-SC)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DÍVIDA ETERNA: IMPLICAÇÕES DO PROJETO DE MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE E MORADIA EM BELÉM (PA)

AN ETERNAL DEBT: THE IMPLICATIONS OF THE BACIA DO UNA MACRO DRAINAGE PROJECT IN THE MATERIALIZATION OF THE RIGHT TO THE CITY AND OF HOUSING IN BELÉM (PA)

Carla Maria Peixoto Pereira ¹
Astolfo Sacramento Cunha Júnior ²

Resumo

Este trabalho analisa a efetivação do direito à cidade, especificamente em seu viés do direito à moradia, no âmbito do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, implementado em Belém (PA). Esta política pública foi o maior projeto de reforma urbana da América Latina e teve como escopo resgatar uma antiga dívida social de injustiças cometidas contra a população periférica. O estudo é qualitativo, baseado em fontes bibliográficas e documentais, e mostra que esta política pública não obteve sucesso na efetivação do direito à moradia, tendo sido mais uma oportunidade desperdiçada pelo Estado de concretização de direitos sociais.

Palavras-chave: Políticas públicas, Cidade, Moradia, Reforma urbana, Bacia do una

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyses the effectiveness of the right to the city and to housing within the framework of the Bacia do Una Macro Drainage Project, implemented in Belém (PA). This public policy was the biggest project of urban reform in Latin America and had as its most important goal to pay an old social debt committed against the poor. It's a qualitative research, based on bibliographical sources and documents, proving that this public policy was not successful in accomplishing the right to housing, being another wasted opportunity by the State to effect social rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, City, Housing, Urban reform, Bacia do una

¹ Advogada, estudante do Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Centro Universitário do Pará (CESUPA). E-mail: peixotomcarla@gmail.com

² Advogado, estudante do Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Centro Universitário do Pará (CESUPA). E-mail: astolfocunhajr@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Esse artigo discute o Projeto da Macrodrenagem da Bacia do Una (PMU), em Belém (PA), sob a perspectiva da efetivação do direito à cidade, em seu viés específico de direito à moradia da população por ele diretamente atingida.

O PMU foi considerado o maior projeto de macrodrenagem e saneamento sanitário da América Latina e teve como escopo, segundo o Estado, resgatar uma antiga dívida social de injustiças cometidas contra a população periférica constantemente atingida por alagamentos na cidade de Belém, em especial as que residem nas áreas periféricas, assim como integrá-las à cidade de forma digna, com a implementação desta política sanitária e de reforma urbana (PARÁ, 2006).

Este projeto iniciou-se na década de 1990, com a assinatura do financiamento de \$210.000.000,00 (duzentos e dez milhões de dólares) junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) pelo Governador do Estado do Pará, à época, Jader Barbalho, tendo as obras estruturais, consideradas como principais, se encerrado no ano de 2005. De acordo com o relatório da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) sobre o projeto, ao final foi investido um total de \$312.437.727,00 (trezentos e doze milhões, quatrocentos e trinta e sete mil e setecentos e vinte e sete dólares) em obras envolvendo drenagem, saneamento, vias, pontes e micromedicação (PARÁ, 2006).

Esta política pública teve um forte impacto socioespacial na capital paraense, pois a Bacia do Una se estende por 60% (sessenta por cento) da primeira légua patrimonial de Belém, extrapolando-a em dois bairros (Marambaia e Bengui), compreendendo a maior das catorze bacias hidrográficas que compõem a cidade em termos de extensão (36,64 km²), cursos d'água e de terras baixas, e atingindo vinte bairros (sendo que dezesseis bairros se localizam em sua totalidade dentro da Bacia do Una) de classe alta, média e baixa (SOARES, 2016).

Belém, também conhecida como “Metrópole da Amazônia”, é circundada pelo rio Guamá e pela baía do Guajará que influenciam as bacias hidrográficas que dela fazem parte, sofrendo sazonalmente (principalmente durante os meses de “inverno amazônico”, nos quais há grande e constante volume de chuvas) com inundações que causam danos materiais e sociais gravíssimos. A cidade teve uma forma de ocupação orgânica e sem intervenções significativas do Estado, alocando-se costumeiramente na parte seca da cidade as populações mais ricas e nas partes alagáveis e alagadas, as mais pobres. Esse padrão foi agravado na década de 50, quando a Amazônia foi inserida na divisão internacional do trabalho, tornando a cidade de Belém um

forte ponto de atração migratória, ensejando o surgimento de projetos de reforma urbana a partir da década de 70.

Contemporâneo às raízes do caso em análise, Henri Lefebvre em 1968 apresentou sua noção sociopolítica de direito à cidade, defendendo o argumento de que a população deve ser a centralidade principal na construção do espaço urbano a qual se encontra inserida, concretizando-se o direito à cidade com o direito à moradia e a participação democrática de gestão municipal (LEFEBVRE, 1991).

Muitas vezes, porém, o direito à cidade é pouco respeitado e o mesmo padrão de desenvolvimento local vem sendo perpetuado pelo Estado e seus agentes políticos desde a fundação da cidade, não sendo perceptível nenhuma tentativa de alteração deste padrão de ação. Ou seja, que o Estado não efetiva o direito à cidade quando executa suas políticas públicas. Dada a magnitude do PMU e o fato de ter-se considerado o direito à moradia como fator de seu sucesso, optou-se por se fazer sua análise sob a perspectiva do direito à cidade.

Assim, o problema de pesquisa do presente artigo é: “O PMU atendeu à construção do direito à cidade, em especial em seu viés de direito à moradia, da população atingida diretamente por ele?”. Para investigá-lo, a metodologia empregada no artigo é, quanto à natureza, aplicada. Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, levantando-se informações para evidenciar fatos e fenômenos da realidade do programa. Para a discussão do tema, a abordagem é qualitativa e pautada em fontes bibliográficas e documentais.

O texto está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta a ocupação do espaço na cidade de Belém e o PMU; a seção 3 dedica-se à análise do projeto e de suas consequências no que tange ao direito à cidade, especificamente no aspecto habitacional; por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 BELÉM E O PROJETO DE MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA

Para a discussão sobre o PMU é importante conhecer alguns aspectos da ocupação da cidade de Belém, onde ele foi implantado, para fundamentar a relação entre cidade, população, natureza e a política pública em análise. Posteriormente, serão detalhados o planejamento, implementação e desdobramentos do PMU.

2.1 A OCUPAÇÃO (DES)ORDENADA DE BELÉM

Belém foi fundada em 1616 pelos portugueses representados por Francisco Castelo Branco que, com a construção do Forte do Presépio, instituiu o povoado denominado “Feliz Lusitânia”, o qual, posteriormente, veio a se chamar “Belém”. Localizando-se em território amazônico, a cidade é rica em diversidade de tipos de solos e, principalmente, água, o que explica, em parte, a ocorrência recorrente de alagamentos em boa parte de sua extensão.

O projeto civilizatório em curso esbarrou frequentemente em sua exuberância natural, tendo como ideário o domínio do homem sobre o ambiente com vias ao progresso e desenvolvimento. Soares (2016), em estudo etnográfico, comenta um ensaio com publicação datada de 1973 do historiador Augusto Meira Filho que fazia comentários comparativos sobre a planta da cidade de 1791 e destacava sua preocupação quanto ao fato de, naquele marco temporal, já existirem terrenos alagadiços na capital paraense, limitando à construção da cidade aos terrenos secos.

Portanto, já no século XVIII é possível se vislumbrar a ocupação das áreas alagadiças pelas populações mais pobres, um padrão que continuou a se perpetuar no tempo, tendo sido agravado a partir da década de 50, quando a Amazônia foi incorporada à divisão internacional do trabalho, demandando obras de reforma urbana mais radicais.

A população se organizou organicamente, sem qualquer intervenção e/ou tentativa de ordenação do Estado, que, em sua omissão, permitiu a ocupação desordenada das áreas periféricas da cidade, popularmente conhecidas localmente como “baixadas”. Nessas baixadas, a forma de edificação costumeira – ainda hoje – é a “palafita”, uma construção alta feita de madeiras em cima de estacas, de modo que a água não adentra nas casas e corre embaixo das estruturas que, normalmente, vêm acompanhadas de pontes de madeira e outros tipos de edificações análogas que formam aquele espaço urbano peculiar que, por sua vez, provém acesso às outras áreas com mais infraestrutura dentro da cidade (SOARES, 2016).

Brasil (2004) mostra que a ocupação da Bacia do Una se deu a partir da década de 1950, com a ocupação das populações mais carentes das áreas alagadiças de forma desordenada. Nesses espaços ainda não se via a presença efetiva do Estado promotor de direitos fundamentais, não havendo, normalmente, acesso aos bens mais básicos, como saneamento básico, energia elétrica, acesso ao transporte público, à saúde etc.

Esta conjuntura deu azo à busca do Estado à resolução dessas questões insalubres a qual parte significativa da população se encontrava sujeita e que tem ingerência direta, conforme veremos, em outras vertentes, tais como moradia, saúde, segurança e exercício do direito à cidade.

2.1 O Projeto da Macrodrenagem da Bacia do Una (PMU)

Conforme já apresentado na introdução, o PMU foi uma política pública de enormes proporções, executada pelo Estado na busca da renovação urbana, promoção socioeconômica e saneamento da cidade de Belém (PARÁ, 2006). Por política pública entende-se “um sistema de decisões públicas que, por ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social” (SARAVIA, 2006, p. 29). Para tal, são definidos objetivos e estratégias de atuação, assim como recursos são alocados para atingir os objetivos estabelecidos¹.

Os estudos que subsidiariam o PMU datam dos anos 1970. Em 1973, a Lei Complementar 14 estabeleceu como Região Metropolitana de Belém (RMB) a área dos municípios de Belém e Ananindeua, o que tornou a urbanização da área de baixadas em Belém mais urgente.

Criou-se o “Plano de Desenvolvimento da Grande Belém” (PDGB 75), instrumento que “foi elaborado com o objetivo de direcionar o crescimento físico da RMB, utilizando uma política voltada à criação de empregos em áreas consideradas estratégicas para a desconcentração do centro urbano de Belém” (BRASIL, 2004, p. 59).

Este programa tinha como parte o “Plano de Recuperação de Baixadas – Programa de Intervenção da Bacia do Una”. Segundo Brasil (2004), ao tratar do plano mencionado alhures,

¹ Cabe lembrar que as políticas públicas passam por diversos estágios interdependentes, denominados ciclo das políticas públicas, geralmente apresentados como: agenda, elaboração, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Apesar de essa esquematização teórica proposta por autores como Saravia (2006) e Duarte (2013) nem sempre ser obedecida, representa fases que, em geral, estão presentes nas políticas públicas.

quando o Estado nota que as áreas periféricas envolvidas abrigam uma grande parcela da população, que vive em condições subnormais, emerge a necessidade de se criar um plano de medidas que tornem o acesso desta população a condições mínimas de moradia, saúde, higiene etc, possível.

O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una surgiu, nesse contexto, como uma resposta do Estado aos anseios da população carente que se via constantemente envolvida pela insalubridade física, moral e social. Foram estabelecidos dois objetivos essenciais, conforme relatório da COSANPA (PARÁ, 2006, p. 7):

- 1) Solucionar o problema das inundações nas zonas baixas da Bacia do Una, através da instalação de um sistema de drenagem eficiente, cujo destino é a Baía do Guajará;
- 2) Dotar a todos os habitantes da Bacia do Una de uma infraestrutura adequada em termos de vias de acesso, cobertura das redes de água potável, esgoto sanitário e pluvial, além de coleta de lixo, para proporcionar a esta população condições ambientais mínimas que melhorem suas condições de vida.

Sob a justificativa de prover melhores condições de salubridade para a população, a política pública que foi implementada sofreu modificações em relação ao “Plano de Recuperação das Baixadas – Programa de intervenção da Bacia do Una”, pois que o plano de 1975 previa a execução da política pública sem remanejar a população local, evitando, desta forma, aguçar a especulação imobiliária nas áreas afetadas, o que não aconteceu quando de sua implementação, conforme veremos mais à frente.

Na década de 1980, foram feitos os estudos básicos do empreendimento com a consequente assinatura de convênio entre o Governo do Estado do Pará (que foi o mutuário do empréstimo perante o BID) e a Prefeitura Municipal de Belém (que era a responsável pela execução da obra).

A assinatura do contrato de empréstimo com o BID se deu em 1993, iniciando-se as obras do PMU neste mesmo ano, com previsão de conclusão em quatro anos. No entanto, a obra perdurou até o ano de 2005, tendo ficado parado o projeto por um curto período, por falta de recursos, e retomado em 1997. O BID investiu \$142.942.660,00 (cento e quarenta e dois milhões, novecentos e quarenta e dois mil e seiscentos e sessenta dólares) e o Governo do Estado do Pará investiu \$169.495.067,00 (cento e sessenta e nove milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil e sessenta e sete dólares), o que totalizou um valor de investimento de \$312.437.727,00 (trezentos e doze milhões, quatrocentos e trinta e sete mil e setecentos e vinte e sete dólares) (PARÁ, 2006).

Na parte operacional, o PMU foi coordenado pelo Governo do Estado do Pará, por meio da Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) até 2001 e pela COSANPA desse ano em diante. A Prefeitura Municipal de Belém atuou como subgerente por meio da Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN). O projeto, durante a sua extensão temporal, contou com duas formas de organização operacional, a qual foi alterada para melhor se adaptar à realidade do projeto.

De modo a abarcar toda a extensão da Bacia do Una, os técnicos a subdividiram em sete sub-bacias, de acordo com os canais que a compõem, quais sejam: Visconde do Inhaúma, Pirajá, Rosa Lemos, Soares Carneiro, São Joaquim, Água Cristal e Bengui (SANTOS, 1998).²

Trabalhou-se o projeto em três principais aspectos: saneamento básico, renovação urbana e promoção socioeconômica da população de sua área de abrangência. As principais vertentes da política pública consistiam num conjunto de obras e serviços que envolviam drenagem (macrodrenagem e microdrenagem), sistema viário, saneamento (esgoto sanitário, proteção dos reservatórios de água bruta e água potável), habitação, regularização fundiária, educação, emprego e renda, conservação e manutenção e controle social (PARÁ, 2006).

Em síntese, na parte de macrodrenagem, foram instaladas duas comportas de desembocadura (uma na embocadura Rio Una e outra na foz do Canal do Jacaré), foi feita a abertura, retificação, dragagem e revestimento dos canais, construção de galerias, entre outros, em 24,9 km. Na de microdrenagem, foram feitos 128 km de canaletas em concreto armado, além da instalação de meios-fios e sarjetas, caixas coletorias, galeria e rede em tubo de concreto armado. Foram instaladas, também, fossas sépticas, fossas coletivas, rede coletora, terminais de inspeção e limpeza, leito de secagem de lodo das fossas sépticas³, além da implantação de redes de distribuição e abastecimento de água potável na área do Una, recuperação do Parque Utinga (no qual se encontram os principais mananciais que abastecem Belém). Foram pavimentados 155,3 km de vias, sendo 73,9 km com revestimento asfáltico. Houve também a desobstrução, correção e sinalização das vias, assim como foram construídas 41 pontes de concreto, passarelas, entre outros (PARÁ, 2006).

O projeto foi planejado na década de 1980, na qual ocorreu o processo de redemocratização do Estado brasileiro. Desta forma, uma inovação que este trouxe em relação a outras políticas públicas similares foi o da participação popular no Comitê Assessor do Projeto

² O Conjunto Residencial Paraíso dos Pássaros, local para o qual as famílias que se encontravam em cima do leito dos canais e em locais em que foram feitas as aberturas de ruas foram remanejadas, ganhou *status* de sub-bacia após a conclusão da obra. Também existem outras dezoito áreas de assentamento (SOARES, 2016).

³ Segundo o relatório da COSANPA, este equipamento foi construído no Aterro Sanitário do Aurá. Ocorre que a PMB desativou o mesmo em julho de 2015.

do Una (que, após seu término, se transformou em Conselho Gestor da Bacia do Una), no qual se encontravam representantes de cada sub-bacia entre os dezoito titulares, conforme relatório da COSANPA. (PARÁ, 2006)

Ademais, o projeto contava com um Plano de Reassentamento com previsão de remanejamento parcial e total de até mil e quinhentos metros de distância do local original de moradia e implantação de projetos de educação ambiental. Segundo o Plano de Reassentamento, os moradores teriam direito também: à indenização total ou parcial; ao material recuperado das casas que fossem demolidas; à mão de obra para demolição de benfeitorias; ao transporte do material de construção, móveis e utensílios (nos casos de remanejamento total); caso fosse pessoa com deficiência ou incapaz, havia a previsão de mão-de-obra para ajudar na construção da nova habitação etc. Foi previsto a desapropriação de 24 áreas para a realocação da população remanejada, sendo a maior delas o Conjunto Paraíso dos Pássaros, que ficava mais distante do que o previsto no plano original.

Havia medidas a serem implantadas após os terminos das obras, as quais seriam ações de sustentabilidade dos principais aspectos do projeto (saneamento básico, renovação urbana e promoção socioeconômica), tais como ampliar e melhorar a rede de esgoto, reduzir os alagamentos que ficaram remanescentes em médio prazo, dar continuidade à regularização fundiária, assegurar o cumprimento das recomendações contidas no "Manual de Operações e Manutenção de Drenagem e Obras de Arte Especiais" e no Manual de Operação e Manutenção das Comportas do Una e Jacaré (manuais estes que são parte das exigências feitas pelo BID quando da concessão do empréstimo), estimular o fortalecimento da organização e participação comunitárias na Bacia do Una por meio do Conselho Gestor da Bacia do Una (CONGEB-UNA), dar continuidade a implantação do programa socioambiental (PISA), entre outros. Essa manutenção dos canais seria feita com equipamentos que foram doados à Prefeitura Municipal de Belém e à COSANPA que seria a responsável pela continuidade do projeto, a longo prazo (PARÁ, 2006)⁴.

O PISA seria o instrumento garantidor da sustentabilidade do projeto, a longo prazo, tendo sido elaborado como uma das exigências do licenciamento ambiental do projeto e estabelecendo diretrizes gerais de ação. Uma delas, por exemplo, era o PRÓ-UNA (Futuro do Una: desenvolvimento sustentável), o qual tinha como objetivo principal “transformar as obras da ‘macro drenagem’ em fontes geradoras de trabalho, emprego e renda, através da Produção e Serviços” (sic) (PARÁ, 2005, p. 28). O PRÓ-UNA seria uma ferramenta de integração entre a

⁴ De acordo com o PISA, o maquinário e equipamento concernentes à manutenção do projeto foram entregues à COSANPA em 2003 e à Prefeitura Municipal de Belém em 2005. (Cf. PARÁ, 2005, p. 6).

população e os canais retificados, estando previstos atividades de aquicultura, produção de horticultura (que até chegou a ser implantada), educação ambiental, práticas de esportes etc. (PARÁ, 2005).

Soares (2016, p. 63-64), em seu estudo antropológico sobre a memória ambiental do Una, ressalta a importância da manutenção das obras, que eram exigidas contratualmente pelo BID: “Em outras palavras, o BID exigia, através dessas cláusulas, a manutenção sistemática das obras da Bacia do Una, assim como o envio de relatórios anuais sobre os efeitos de tais obras na cidade de Belém por um período de 10 anos”.

Nem todos esses objetivos e planos previstos como sustentabilidade da política pública chegaram a ser efetivados, o que causou sentimento de frustração e indignação na população afetada que continuou a ter problemas de alagamento e acesso a serviços públicos básicos. Parte dessa população efetuou, junto aos Poderes Legislativo e Judiciário, diversas denúncias, tais como: o do sumiço do maquinário que foi entregue para a manutenção sistemática dos canais e as obras que deveriam ser continuadas após a entrega da obra, sendo que esses poderes tomaram algumas providências na tentativa de solucionar a questão.

A Assembleia Legislativa do Estado do Pará, instaurou uma Comissão Temporária Externa denominada “Comissão de Representação da Bacia do Una” em 2011 para investigar as denúncias “de alagamentos, irregularidades e omissões na execução do Projeto de Macrodrenagem na Bacia do Una”, como uma resposta aos pedidos de moradores do Una que protocolaram diversas queixas nos anos de 2007 e 2008.

A comissão efetuou audiências públicas e algumas visitas aos canais e comunidades, sugerindo, em seu relatório final, uma série de encaminhamentos aos Poderes Judiciário (como instauração de inquérito administrativo para saber o que aconteceu com o maquinário destinado à manutenção da obra e que foi entregue à Prefeitura Municipal de Belém), Executivo municipal e estadual (como investigação de ocupações irregulares no leito do rio e construção de prédios – com licença municipal de construção - em áreas que comprometem a funcionalidade do sistema de esgoto sanitário de parte do sistema dos canais) e Legislativo estadual (sugestão de instauração de uma comissão permanente para tratar do assunto) (PARÁ, 2013).

A ação que tomou o Poder Judiciário, representado pelo Ministério Público do Estado do Pará (MPEPA), foi a de ingressar com uma Ação Civil Pública Ambiental (ACP)⁵, em 2008, a qual ainda se encontra em tramitação.

⁵ A ACP ambiental tem como numeração nº 0014371-32.2008.814.0301 e pode ser acessada no site tjpa.jus.br.

Neste diapasão, resta claro que, em que pese a política pública ter sido planejada como forma de resgate de um antigo débito social constituído perante as constantemente espoliadas populações mais pobres, sua execução, fiscalização e avaliação não foi eficaz, não tendo alcançado o mesmo seu objetivo inicial.

3 O PMU E O DIREITO À CIDADE E MORADIA

Tendo apresentado o que foi o PMU e seus desdobramentos, essa seção discute o problema anunciado na introdução: “O PMU atendeu à construção do direito à cidade, em especial em seu viés de direito à moradia, da população atingida diretamente por ele?”.

Henri Lefebvre, em 1968, concebeu a noção sociopolítica do direito à cidade, defendendo que a produção social do espaço urbano deve ser assumida pelos cidadãos, de modo que a cidade se desenvolva como obra humana coletiva, independentes de seus moradores serem de fato cidadãos ou não, extrapolando o direito à cidade o conceito estatal de cidadania, estando mais próximo do conceito de cidadania plena (VON GEHLEN, 2016). Para Lefebvre (1991), o direito à cidade: “*is like a cry and a demand ... a transformed and renewed right to urban life*”⁶ (LEFEBVRE, 1991). Desta forma, o direito à cidade

[...] should modify, concretize and make more practical the rights of the citizen as na urban dweller and user of multiple services. It would affirm, on the one hand, the right of users to make known their ideas on the space and time of their activities in the urban area; it would also cover the right to the use of the center, a privileged place, instead of being dispersed and stuck into ghettos (for workers, immigrants, the ‘marginal’ and even for the ‘privileged’) (KOFMAN; LEBAS in LEFEBVRE, 1996, p. 34).⁷

Logo, o direito à cidade é um instrumento de inserção do cidadão na sociedade, por meio de sua participação democrática direta na construção da cidade, conforme preleciona Fernandes (2001) em artigo sobre a temática, no qual afirma que o direito à cidade enseja o reconhecimento dos valores de uso da cidade, de modo que o desequilíbrio existente entre os valores resultante da produção capitalista do espaço, sendo imperativa esta conexão entre as cidades e seus cidadãos. Neste sentido, o direito à cidade se daria de duas formas: 1) englobaria

⁶ Tradução livre: “é como um grito e uma exigência... um renovado e transformado direito à vida urbana”.

⁷ Tradução livre: “deve modificar, concretizar e tornar mais prático os direitos dos cidadãos como moradores da cidade e usuários de múltiplos serviços. Afirmaria, de um lado, o direito dos usuários de tornar públicas suas ideias sobre o espaço e tempo de suas atividades na área urbana; também englobaria o direito de uso do centro, um espaço privilegiado, ao invés de serem dispersados e presos em guetos (para trabalhadores, imigrantes, os ‘marginais’ e até para os ‘privilegiados’)”.

o direito de toda a população usufruir da vida urbana, tendo acesso aos seus serviços básicos, sendo concretizado este viés com a materialização do direito à moradia e 2) o direito de participação na construção das cidades, tendo a população voz para se manifestar sobre as decisões que influenciam o espaço em que estão inseridas.

Nesse mesmo trabalho, Fernandes (2001) aduz que o estudo do direito à cidade de Lefebvre não investigou a relação da ordem jurídica com o processo de urbanização, não tendo sua teoria um viés legal. A teoria de Lefebvre deu os subsídios necessários para que se questione o papel do sistema jurídico no processo de urbanização, tornando possível o desenvolvimento sustentável das cidades.

O direito à cidade traz, portanto, em sua faceta principal o direito à moradia, positivado constitucionalmente como direito fundamental social no Brasil no ano de 2000, com a EC 26.⁸ Não se compreende mais moradia apenas como o espaço ocupado como residência, mas também a inserção do habitante da cidade no espaço que escolheu e ajudou a construir, tendo também acesso aos serviços básicos providos pelo Estado e possibilidade de formar laços com a comunidade. Por isso há uma conexão tão robusta entre a ideia de direito à cidade e a concepção legal de direito à moradia, que decorre do princípio da dignidade da pessoa humana. Com o exercício do direito à cidade, o habitante se empodera de forma mais completa do direito à moradia, tanto no aspecto de acesso aos serviços essenciais, quanto o da participação democrática em ações estatais que irão ter ingerência em sua vida, tais como a implementação de políticas públicas. A partir do estabelecimento desse referencial físico que cristaliza no plano material o direito à moradia, se busca outros direitos, como o direito à saúde, o direito ao transporte, o direito ao meio-ambiente equilibrado etc.

Leckie (1987), em um ensaio sobre o direito à moradia, corrobora a amplitude e complexidade que envolve este direito social, características estas que temos por vezes dificuldades de visualizar, afirmando que o agente público deve ter uma visão ampla quando formular e implementar políticas públicas, considerando seus elementos inerentes reconhecidos em convenções internacionais, tais como a Recomendação 115 da OIT, que abrange desde a estrutura física da casa até o acesso à água, esgoto, proteção contra barulhos, doenças etc.

Sarlet (2002) aduz que o direito à moradia tem duas dimensões, sendo uma positiva e uma negativa. A positiva se dá no dever do Estado de promover políticas públicas de prestação

⁸ O Brasil já era signatário de tratados internacionais que traziam o direito à moradia, como, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, ambos do sistema ONU e o Protocolo de San Salvador, do sistema da OEA, antes da positivação do direito à moradia em nossa Carta Magna.

habitacional e a negativa se dá na proibição de o Estado promover remoções forçadas da população carente de determinada região para outro local, se é possível que suas situações sejam regularizadas e saneadas de outra forma (princípio da não remoção) (SARLET, 2002).

O conteúdo mínimo do direito à moradia pode ser extraído do Comentário Geral nº 04/1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), o qual diz que todas as pessoas têm direito à moradia adequada, sendo este mais do que um local para se abrigar ou uma mercadoria; é, em verdade, um direito de se viver, no local em que se deseja, com dignidade, segurança e paz. A moradia adequada seria aquela com privacidade, espaço, segurança, iluminação e ventilação, além de localização apropriada em relação ao local de trabalho e acesso à infraestrutura básica, com um custo razoável.

O relatório de Informações Gerais formulado pela COSANPA como uma forma de informar a sociedade sobre os resultados alcançados pela política pública diz que “[...] a habitação deve ser compreendida na totalidade de suas várias funções”, mencionando a necessidade de aporte de serviços básicos, infraestrutura interna e externa, assim como condições dignas concernentes à presença de saneamento básico, abastecimento de água, descarte de resíduos sólidos etc. Também aduz que, em que pese o PMU não ser um projeto habitacional, seria inconcebível não tratar desta questão, haja vista haver confluência entre as ações da política pública e a questão da moradia (PARÁ, 2006).

Neste documento, o Estado realizou um estudo demográfico por amostragem antes da obra se encerrar, de modo a auferir as mudanças ocorridas no viés habitacional, considerando os seguintes aspectos: situação viária, condição de habitação, material predominante na estrutura básica, material predominante na cobertura, número de cômodos, consumo de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino do lixo doméstico (PARÁ, 2006), o qual concluiu que:

Os valores encontrados para o indicador geral foram os seguintes: 3,1, para a situação anterior ao remanejamento, e 4,4 para a situação depois do remanejamento. O valor 3,1 representa uma condição habitacional e de saneamento "ruim tendendo a regular insatisfatório", e o valor 4,4, uma condição "regular insatisfatória". Esses valores dizem respeito à amostra como um todo. No entanto, se examinar o indicador segundo o tipo de remanejamento das famílias, ou, por subáreas do Projeto Una, considerando a situação anterior e posterior ao remanejamento, os seus respectivos níveis pouco se diferenciam dos apresentados acima. Isto significa que, embora o Projeto Una, no momento ainda não concluído de todo, já tenha contribuído para a melhoria da condição habitacional e de saneamento das famílias da amostra em estudo, no geral, essa melhoria ainda não avançou o suficiente para atingir o mínimo satisfatório, o que, convém acrescentar, é algo que não depende apenas da conclusão desse empreendimento. Outras ações deverão ser, portanto, desenvolvidas (PARÁ, 2006, p. 71) (grifo nosso).

Essa conclusão proferida pelo relatório se coaduna com a realidade encontrada por pesquisas científicas realizadas sobre o PMU e o aspecto habitacional de forma direta ou indireta nas áreas de Sociologia, Engenharia Civil e Antropologia Social. O trabalho na área sociológica, por exemplo, data de 1998 e já traz dados que demonstram que muito do insucesso obtido pelo projeto na área da moradia se deu ao fato de o Plano de Reassentamento não ter sido cumprido. Santos (1998), através de extensa pesquisa de campo, traz a insatisfação da população sobre a forma como os remanejamentos estavam sendo conduzidos. A proposta de remanejamento para até mil e quinhentos metros de distância não aconteceu e parte dos afetados acabou sendo realocado para áreas mais distantes, como o Conjunto Paraíso dos Pássaros e áreas da COHAB, os quais, naquele momento, não tinham qualquer aporte de infraestrutura urbana. Outra crítica se dava pelo fato de o poder público não socializar de forma expressiva seu plano, não existindo cronograma para entrega dos lotes e construções, além de atrasos no pagamento das indenizações. Logo, a população afetada sentiu-se abandonada e enganada.

As negociações, como vem acontecendo, acabam por gerar reações também constrangedoras para as famílias mais carentes que, inevitavelmente, não terão grandes opções a não ser deslocarem-se para as áreas distantes e com precárias infra estruturas urbanas, como por exemplo, os lotes da CDP, para onde muitos se recusam a morar, devido a esse conjunto de situações desfavoráveis e aparentemente sem solução a curto prazo (SANTOS, 1998, p. 57-58).

É interessante colocar a opinião da população naquele marco temporal de 1998, apenas 5 anos após o início das obras, sobre quem seria verdadeiramente beneficiado pelo projeto.

Apesar desses benefícios e conquistas provocados por iniciativas dos moradores, em particular, os engajados nos movimentos sociais urbanos, apenas (10%) dos universos amostrais pesquisados, acreditam que a população pobre será beneficiada, (27,1%) defendem que o projeto beneficiará toda população da bacia do Una, enquanto (16,4%) responderam que toda a população da área metropolitana de Belém será beneficiada. Mas, surpreendentemente, (32,9%) acreditam ser a classe média a beneficiada (SANTOS, 1998, p. 55).

Isso demonstra a forte presença da especulação imobiliária na apropriação daquela área que, antes composta por moradias de baixa renda, após seu beneficiamento, torna-se uma oportunidade para o capital de empurrar a periferia para áreas que continuam a ser desvalorizadas, perpetuando-se o “fenômeno de Haussmann”. Assim, o modelo de vida anterior, que justificou a intervenção no espaço via política pública, continua a ser reproduzido, reforçando o modo capitalista de produção do espaço. Essa questão também é vista em trabalhos de pesquisa realizados posteriormente.

Brasil (2004) apresentou um trabalho na área de Engenharia Civil em que buscava avaliar o índice de qualidade de vida dos moradores afetados pelo PMU, relacionando a

modificação da moradia (seja em sua forma de construção, seja em seu local) com a satisfação da população afetada. De acordo com seus resultados, houve vários pontos positivos em relação à melhora do saneamento, transporte público e acesso aos serviços básicos daqueles que permaneceram próximas às suas áreas originais. Em relação aos que foram remanejados para o Conjunto Paraíso dos Pássaros, ressalta-se que, muitos dos problemas encontrados no Una, como os de regularização fundiária, falta de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, eram rotineiros para grande parte dos moradores da área.

Essas intervenções, em vez de gerarem um nível melhor de qualidade de vida, acabam agravando as condições sócio-espaciais desta população, que cada vez mais tende a morar em locais mais distantes da área central, onde se encontram os serviços públicos. No caso do PMU, procurou-se minimizar os efeitos desta exclusão social através da atribuição do título de promessa de constituição de enfiteuse, porém esta foi extinta. Outra forma de evitar a especulação foi o Plano de Educação Comunitária, mas poucos sabem de sua existência ou dele se utilizam. As metas do Plano de Reassentamento, também, não foram conhecidas e usufruídas por todos. (sic) (BRASIL, 2004, p. 125).

Além dos problemas encontrados na busca da efetivação do direito à moradia em seu sentido amplo, incluindo ao desenvolvimento econômico, à solidariedade da vida em comunidade, a segurança em se conhecer seus vizinhos, de se ter acesso aos serviços básicos, uma questão curiosa é trazida no estudo na área de Antropologia Social escrito por Soares (2016): o fato de existirem áreas residenciais que não alagavam antes do PMU e que passaram a alagar posteriormente.

Soares (2016) traz relatos como o de Alexandre, que sempre foi morador do Una e lidou com os alagamentos desde sua infância⁹, sendo que, no local em que optou por exercer seu direito à moradia, desde 1985, chamado de Vila Freitas, no bairro da Pedreira. Alexandre constatou de forma empírica que raramente a área da Vila Freitas alagava antes de as obras do PMU, o que passou a acontecer com bastante frequência após as obras, as quais não beneficiaram de forma extensiva sua vila (que recebeu apenas obras de esgotamento sanitário, continuando dependentes das obras de microdrenagem e pavimentação), mas a atingiram dado o assoreamento dos canais por falta da manutenção sistemática a qual deveriam ser submetidos.

Além de Alexandre, a pesquisa de Soares (2016) nos traz também Antônio Carlos, morador da Vila Antônia, que não recebeu qualquer obra do PMU, ainda que esteja dentro da área da bacia na qual as residências sofrem constantemente com problemas de inundações e

⁹ À época do relato, segundo Pedro Paulo Soares, Alexandre contava com cinquenta e dois anos; ademais, Alexandre foi um dos autores das várias denúncias e queixas que levaram à interferência dos Poderes Legislativo e Judiciário no projeto.

suas consequências decorrentes, mostrando que o direito à moradia, em seu aspecto de condições adequadas, foi violado pelo projeto e envolveu atores que não tiveram participação democrática nele.

Infere-se do contato pessoal com estes envolvidos que, ainda que sem conhecimento técnico-formal, eles detêm um conhecimento empírico de valor incalculável, o qual poderia, se considerado, auxiliar os profissionais envolvidos no projeto a evitar que acontecimentos previsíveis, como os assoreamentos, acontecessem. O conhecimento tradicional da população que já mora nas áreas de várzea da Região Metropolitana de Belém supera a dos “estrangeiros”, que são os que não se encontram inseridos nesta realidade.

A população atingida pelas obras do PMU, na questão da moradia, conforme os dados apresentados, ou permaneceu na mesma situação insalubre a qual já se encontrava imersa ou foi submetida a condições ainda piores. Ainda que o Estado ressalte a interseção entre o direito ao saneamento e à moradia, este argumento foi utilizado como uma justificativa para se persistir em uma dinâmica de produção espacial a qual reforça as desigualdades históricas. Enquanto o espaço urbano for considerado pelo Estado como tendo mero valor de troca, e não valor de uso, sua construção não atenderá ao efetivo exercício do direito à cidade, nem, consequentemente, ao do direito à moradia adequada.

Todos esses resultados de dados qualitativos e quantitativos ofertados pelo poder público e pela academia indicam a necessidade do Estado de aprender com as políticas públicas implementadas, avaliando seus resultados reais, em especial quando envolve investimentos de quantias tão vultuosas como o Projeto da Macrodrenagem da Bacia do Una. A responsabilidade do administrador público quando opta por uma ação gigantesca como o PMU envolve o compromisso de executar e efetivar os direitos que justificaram a intervenção seguindo os princípios do Estado Socioambiental, o que não ocorreu, estando agora a população de Belém dependente de uma resposta (in)satisfatória que virá do Poder Judiciário.

Os valores milionários investidos nesta política pública, resultantes de empréstimos e convênios pagos com arrecadação de impostos da população, foram desperdiçados dada a falta de planejamento e transparência dos gestores dos projetos, que dificultaram o exercício de participação democrática da população diretamente envolvida, conforme vimos no item que tratou do projeto em si. Esta conclusão se extrai da conclusão do Relatório de Trabalho da Comissão Temporária Externa da ALEPA e da Ação Civil Pública Ambiental ingressada pelo MPEPA, tendo sido ambas intervenções a pedido dos moradores da área que são, ano após ano, atingidos pelos prejuízos materiais e morais que os alagamentos constantes acarretam.

A ideia original do projeto era a de resgatar uma dívida social com estes moradores da área de várzea. Da forma como a política pública foi implementada e a população foi tratada durante o seu curso de desenvolvimento e após, no período de manutenção, o Estado acabou por contrair ainda mais débitos e violar de forma repetida o direito à cidade e à moradia adequada destes indivíduos, que só conseguem imaginar o que seria ser de fato um cidadão neste Estado.

O direito à moradia em sua totalidade, desta forma, ainda que tenha tido melhora em algumas áreas, não foi efetivado para a grande maioria da população atingida direta e indiretamente por essa política pública, tendo se repetido o mesmo modelo desorganizado de se fazer política pública e de expulsão dos habitantes da cidade para áreas ainda mais periféricas e menos servidas de infraestrutura básica, o que já havia acontecido em outras obras de macrodrenagem, como a do Reduto.

Também, a questão da falta de manutenção da obra, previsto no ciclo de ação e avaliação desta política pública desde o seu planejamento original, invoca um descaso do agente político para com toda a população da Região Metropolitana de Belém, pois que os contínuos alagamentos que se dão na cidade ano após anos, principalmente nos meses de “inverno amazônico”, atingem à todos, sem distinção de situação socioeconômica (ainda que a população periférica seja, sem dúvidas, a mais prejudicada).

Urge que o Estado e a sociedade não repitam estes mesmos erros e suas repercussões nas duas obras de macrodrenagem que estão em curso na cidade: a da Bacia Nova e o do Tucunduba; que os rios e canais possam ser tratados como organismos vivos e seus moradores tenham um tratamento digno, com a efetivação verdadeira do direito à moradia em todo o seu sentido; e que a academia continue investindo em pesquisa sobre o assunto de modo a esclarecer e empoderar toda a população residente na Região Metropolitana de Belém para que ajam como grupos de pressão fiscalizadores das políticas públicas que já estão acontecendo e que ainda virão a acontecer em nossa constante reforma urbana.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una não cumpriu seu papel de concretizador do direito à cidade e à moradia, conforme proposto em seu planejamento inicial, o qual tinha como ideário quitar um débito social existente há muito e justificado pelo Estado como sendo de primordial resolução, dada a convergência entre o objetivo principal da política, qual seja, saneamento sanitário, e a necessidade de se criar condições de moradia adequada para os residentes das áreas alagadas e alagáveis na cidade de Belém.

A separação da população em rendas de acordo com a localização das áreas secas e alagadas/alagáveis se reflete na distribuição e organização dos indivíduos no espaço local, no qual os mais ricos se alocam nas áreas secas e os mais pobres nas alagadas/alagáveis. Ainda que não houvesse os dados qualitativos e quantitativos presentes neste trabalho para comprovar esta afirmação, a observação empírica desta parte do território amazônica demonstra o reforço da desigualdade social e a contribuição do Estado para tal, sendo uma contradição que um agente constitucionalmente obrigado a ser promotor de direitos sociais aja prioritariamente guiado pelos ditames do capital.

Essa forma de ocupação orgânica das áreas periféricas da cidade se iniciou com a fundação de Belém e agravou-se a partir da década de 50, com a inclusão da Amazônia na organização internacional do trabalho. Os grandes projetos de reforma urbana da região metropolitana iniciaram-se na década de 70, pautados na ideia de modernização da sociedade vigente. Belém virou um ponto de atração migratória, tendo surgido daí a necessidade de se investir em uma nova forma de se construir a cidade. Ocorre que o mesmo padrão de desenvolvimento vem sendo perpetuado pelo Estado e seus agentes políticos desde a fundação da cidade, não evidenciando o PMU ser uma tentativa de alteração deste padrão de ação.

Conforme o relatório do executor da política pública, a questão da moradia era essencial para o sucesso do projeto, não tendo sido esse objetivo alcançado por falta de planejamento e pressão silenciosa de grupos de especulação imobiliária, que se apropriaram das áreas beneficiadas e expulsaram os residentes para novas áreas periféricas, reforçando o modo de produção capitalista do espaço. Ademais, nenhum instrumento previsto no projeto que configuraria um exercício ao direito à cidade e à moradia teve uma execução bem-sucedida: a população foi realocada para áreas bem mais distantes do que o previsto inicialmente, as quais não eram servidas pelo aparelho público, havendo, conforme os dados apresentados, uma manutenção ou piora de suas condições originais; os planos de reassentamento não foram discutidos, compartilhados e cumpridos em sua totalidade; as enfiteuses foram canceladas etc.

Isso demonstra que esse modo de produção do espaço e de reação do Estado perante as questões salubres existentes na cidade enseja mudanças nesta dinâmica de produção de espaço e abordagens inovadoras, que considerem as pessoas e o espaço como tendo valor de uso.

Enquanto a centralidade do agente formulador de políticas públicas não for os cidadãos, mas atender ao interesse do capital neste estudo materializado pela especulação imobiliária, é inconcebível que, de fato, se resgate qualquer dívida histórica que exista. Esta mudança de centralidade é o primeiro passo para que as políticas públicas se tornem verdadeiramente instrumentos de concretização dos direitos sociais, e não apenas vetores de reprodução do capital.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Syane Cristina. *Projeto de macrodrenagem da Bacia do Una e índice de qualidade de vida de seus moradores*. 2004. (Dissertação de Mestrado). Belém: Universidade Federal do Pará, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2004, 147 p.

COMENTÁRIO GERAL N. 04/91, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>

DUARTE, Clarisse Seixas. *O ciclo das políticas públicas*. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

FERNANDES, Edésio. *Constructing the 'right to the city' in Brazil*. California: Sage Publishing, 2001, Social Legal Studies, vol. 16, issue 2.

LECKIE, Scott. *The right to housing*. Netherlands Institute of Human Rights. SIM Newsletter, nº 20, December, 1987.

KOFMAN, Eleonore; LEBAS, Elizabeth. (Trad.). *Introdução*. In: LEFEBVRE, Henri. *Writings on cities*. Cambridge: Blackwell, 1996. p. 3-60.

LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. Oxford: Blackwell, 1991.

PARÁ. Companhia de Saneamento do Pará. *Projeto de drenagem, vias, água e esgoto das zonas baixas de Belém – Projeto Una. Informações gerais*. Belém: CONSANPA, 2006.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. Programa de Inclusão Sócio-Ambiental. *Projeto Una. Projeto de drenagem, vias, água e esgoto das zonas baixas de Belém*. Belém: PISA, 2005.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. *Comissão de Representação da Bacia do Una – Relatório Final*. Belém: ALEPA, 2013.

SANTOS, Dário Azevedo dos. *A Macrodrenagem da Bacia do Una em questão: percepções sociológicas sobre os impactos socioespaciais na área urbana de Belém*. (Dissertação de Mestrado). Belém: Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 1998.

SOARES, Pedro Paulo de Miranda Araújo. *Memorial ambiental na Bacia do Uma: estudo antropológico sobre transformações urbanas e políticas públicas de saneamento em Belém (PA)*. (Tese de Doutorado). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, 2016.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). *Políticas públicas*. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 20. Dez/Jan/Fev. 2009/2010. Salvador – Bahia. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/o-direito-fundamental-a-moradia-na-constituicao-algumas-anotacoes-a-respeito-de-seu-contexto-conteudo-e-possivel-eficacia> (Acesso em 06.06.2017).

VON GEHLEN, Jauro Sabino. O direito à cidade no Brasil. In: *Anais do XXV CONPEDI*. Florianópolis: CONPEDI, 2016.